

Le Fondement du Droit à Pension d'Invalidité

dans les Lois de 1831, de 1919 et 1920

La situation spéciale des militaires de carrière

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 11 Juin 1924, à 14 heures

par

M. TRISTANI

Président de thèse : M. Louis ROLLAND

Membres : M. JACQUELIN

M. MESTRE

REIMS

Imprimeries MONCE & C^{ie}

6, Rue Houzeau-Muiron

Le Fondement du Droit
à Pension d'Invalidité

dans les Lois de 1831, de 1919 et 1920

**La Faculté n'entend donner son approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.**

Le Fondement du Droit à Pension d'Invalidité

dans les Lois de 1831, de 1919 et 1920

La situation spéciale des militaires de carrière

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 11 Juin 1924, à 14 heures

par

M. TRISTANI

Président de thèse : M. LOUIS ROLLAND

Membres : M. JACQUELIN

M. MESTRE

REIMS

Imprimeries **MONCE & C^{ie}**

6, Rue Houzeau-Muiron

A LA MÉMOIRE DE MON FRÈRE

aspirant au Régiment d'Infanterie coloniale du Maroc
décoré de la Médaille Militaire
et de la Croix de guerre avec palme
engagé volontaire à 17 ans, mort pour la France à 18 ans
le 23 octobre 1917
à l'attaque de la Malmaison (Aisne)



A MES CAMARADES MUTILÉS

BIBLIOGRAPHIE

La Loi Lugol sur les Pensions militaires aux Infirmes, Veuves et Ascendants. Loi du 31 Mars 1919.

Par M. CHARLES VALENTINO, Directeur au Ministère des Pensions.
Edition de la *Revue Interalliée*.

L'indemnisation des Infirmités de guerre.

Par M. CHARLES VALENTINO. Edition GIRARD et BRISSÉ.

Traité des Pensions militaires.

Par MM. PAUL BINET et ROBERT FRANCESCHI, éditeurs au Conseil d'Etat. Librairie HALTON.

Les Pensions militaires.

Conférences faites au stage de l'Intendance par M. le Sous-Intendant VIOLLE. Imprimerie Nationale.

Les Pensions d'invalidité.

Thèse de M. BORDENAVE, Faculté de droit de Bordeaux 1920.
Collection 45.058, tome 23.

Le Droit à Pension des Invalides de la guerre.

Thèse de M. GELLÉ, Faculté de droit de Paris. Collection 45.030, année 1923, tome 45.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552818_0060

Le fondement du droit à pension d'invalidité

dans les lois de 1831, 1919 et 1920

LA SITUATION SPÉCIALE DES MILITAIRES DE CARRIÈRE

INTRODUCTION

11 avril 1821.....31 mars 1919.

Il y a presque un siècle entre ces deux dates, mais aussi presque un monde entre ces deux lois. L'une, celle de 1831, c'est la loi des militaires de carrière, loi votée en pleine paix, en vue d'une guerre comme on la concevait au début du XIX^e siècle, alors qu'on ne croyait plus à la possibilité du retour des luttes napoléoniennes. L'autre, celle de 1919, c'est la loi de la France qui s'est battue et qui a souffert pendant quatre ans d'une guerre sans merci, et dont il a fallu panser les plaies innombrables.

Armée de métier... nation armée... A des éléments aussi dissemblables, on ne pouvait appliquer des règles identiques, car, si les blessures étaient, hélas, aussi cruelles pour l'une que pour l'autre, les besoins ne pouvaient pas être les mêmes. A des besoins de nature différente devaient correspondre des droits de nature également différente et c'est cette différence de nature dans les besoins et dans les droits qui creuse entre ces deux grandes lois des pensions un fossé profond.

CHAPITRE PREMIER

La Loi de 1831

La loi de 1831 a-t-elle créé le droit à pension ? Telle est la première question qui doit se poser quand on étudie la législation des pensions, car la tâche du législateur est loin d'être la même lorsqu'il se trouve en présence d'un droit préexistant ou quand il lui appartient de créer ce droit. Dans le premier cas, en effet, il est guidé par les résultats qu'a donnés la législation antérieure. Si ceux-ci sont mauvais, il lui faut s'orienter immédiatement dans une autre voie en évitant les erreurs du passé ; s'ils sont bons, il suffit, le cas échéant, d'adapter les principes anciens aux conditions nouvelles qui ont nécessité son intervention. Dans le deuxième cas, au contraire, le législateur ne peut profiter de l'expérience acquise, et si son initiative a de ce fait un plus large champ d'action, il lui faut craindre les conséquences de tentatives trop hasardeuses.

Si nous recherchons l'origine du droit à pension, il semble que nous puissions la trouver dans un règlement du 15 mars 1776, dû à l'initiative du comte de Saint-Germain. Avant cette date, il n'existait pour les militaires invalides qu'une possibilité d'assistance. Dès la création des troupes permanentes, la royauté usa en faveur des anciens soldats invalides, du droit qu'elle s'était réservé

de disposer d'un certain nombre de lits dans chaque monastère. Entre ces rudes Oblats ou moines Lays et les religieux il y avait incompatibilité de caractère et souvent sur la demande des deux parties, cette charge en nature fût transformée en rentes proportionnelles aux revenus des couvents ou abbayes et versées au roi en vue d'être distribuées entre les anciens soldats. Henri IV, puis Louis XIII tentèrent de placer ces derniers dans des maisons qui ne fussent ni un couvent, ni une caserne, c'est ce que réalisa Louis XIV en créant l'Hôtel des Invalides pour lequel continua à se percevoir ce que l'on appelait le « droit d'oblat », c'est-à-dire l'aumône dont nous avons parlé plus haut. Mais le nombre de places, environ 3.000, était insuffisant d'autant que, au cours du xvm^e siècle, des abus se glissèrent dans cette fondation : des soldats et des officiers de moins de 40 ans, si peu invalides que le lieutenant de police se plaignait de leurs escapades dans Paris, l'encombrèrent. « Des gens qui n'avaient jamais servi, portiers de couvent, palefreniers de grands seigneurs y furent placés par faveur, tandis que de vieux soldats infirmes ou blessés restaient sans secours » (1). En outre, les officiers nobles pouvaient devenir chevaliers des ordres de Saint-Lazare et de Notre-Dame-du-Carmel et être entretenus sur les biens et revenus de ces fondations. Enfin, il restait encore pour eux la possibilité d'obtenir une pension sur la cassette royale ; mais, c'était là une faveur qui n'était accordée qu'aux gens bien en cour. Donc, avant le règlement de 1776, l'on peut dire que le droit à pension n'existait point.

(1) RAMBAUD. *Histoire de la civilisation française*, tome II, p. 225.

Celui qui fut établi par ce règlement, ne fut d'ailleurs qu'un droit très restreint, car les conditions à remplir pour obtenir une pension, étaient très rigoureuses. Le règlement lui-même posait le principe de cette rigueur dans les termes suivants : « Tout homme qui quitte le service quand il peut encore être utile, n'a rien à prétendre de l'Etat, dont il a été payé en considération et en appointements. Les récompenses militaires ne sont dues qu'à ceux qui éprouvent l'obstacle invincible qu'opposent à une volonté soutenue l'âge, l'épuisement des forces et les infirmités ».

Dans sa précarité, le principe du droit à pension n'en était pas du moins nettement établi, et les divers gouvernements révolutionnaires le proclamèrent à nouveau : la Constituante d'abord, qui engloba dans une même loi, les fonctionnaires civils et militaires ; le Directoire (1) ensuite qui fixa des taux forfaitaires de pension en distinguant les blessures des infirmités pour lesquelles il ne fut alloué que des pensions inférieures. Le législateur de 1831 ne se trouvait donc pas en face d'un droit qu'il s'agissait de créer, mais bien plutôt d'un droit qu'il était nécessaire de réglementer d'une façon précise, afin de sauvegarder les intérêts en jeu, ceux des invalides et ceux de l'Etat.

Comme nous l'avons signalé au début de cette étude, la loi de 1831 est la loi des pensions de l'armée de métier. Se basant sur le caractère contractuel que l'on a reconnu longtemps au lien unissant l'Etat et le soldat de carrière, l'on a dit que la loi des pensions avait elle aussi un caractère contractuel. Cette idée de contrat fut d'ailleurs

(1) Loi du 26 fructidor an VII.

présentée et soutenue pour la première fois en 1824 par l'Intendant général Odier (1) et semble avoir été adoptée par de nombreux auteurs et consacrée par la jurisprudence, tout au moins jusqu'à une époque récente ainsi qu'en témoigne un arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1917 (2).

Si l'on admet cette manière de voir, il faut tout d'abord reconnaître que la notion de contrat laisse — théoriquement du moins — en dehors de la loi les militaires appelés en vertu des lois de recrutement et astreints à 8 ans de service par celle de 1824 et à 7 ans par celle de 1832. La loi n'aurait donc été faite que pour les militaires de carrière et c'est bien ce qui paraît avoir été le but du législateur qui a voulu régler la situation des cadres et éléments formant l'ossature de l'armée. Aussi la loi de 1831 est une loi mixte qui s'occupe d'abord et surtout de fixer les pensions d'ancienneté. La pension d'invalidité n'apparaît qu'au titre de II de la loi et en quelque sorte comme un corollaire des premières, à tel point que si celles-ci n'avaient pas été créées, le système d'organisation des pensions pour infirmités disparaissait complètement, puisque, dans les dispositions relatives à ces dernières, l'on se réfère à tout moment au titre I^{er} de la loi concernant les pensions d'ancienneté.

Mais comment, du caractère contractuel du lien unissant le militaire à l'Etat, dégageait-on la notion du droit à pension, pour blessures et infirmités ?

Le contrat d'engagement, disait-on, détermine explici-

(1) *Dictionnaire* de SAUSSURE et CHEVALET.

(2) PECHIN. Rec, p. 264. R. D. P., 1917, p. 269.

tement ou implicitement les avantages réservés à l'engagé. Au nombre de ces derniers, est la pension pour ancienneté de services, acquise au bout d'un certain nombre d'années passées sous les drapeaux. Mais, si l'engagé est blessé dans un combat ou reste infirme par suite d'un accident contracté dans le service avant d'avoir atteint le nombre d'années prescrit par la loi pour avoir droit à une pension d'ancienneté, doit-il être privé de tout droit à pension ?

Le législateur de 1831 ne l'a pas pensé et a tiré du contrat d'engagement, la conséquence implicite suivante : du moment que le militaire ne peut arriver à l'expiration de ce contrat qui lui assure une pension pour ancienneté de service par suite d'événements non seulement indépendants de sa volonté, mais encore résultant nettement de l'accomplissement de ses obligations professionnelles, il est juste de le placer dans une situation à peu près analogue à celle où il se serait trouvé sans cet événement. La pension d'invalidité de la loi de 1831 est donc en quelque sorte une pension d'ancienneté anticipée.

De ce caractère particulier de la pension d'invalidité, découlaient les conséquences suivantes :

On ne tenait compte ni de la durée des services, ni de l'âge de l'invalidé, mais seulement du grade possédé au jour de la demande de pension. D'autre part, comme la pension d'ancienneté était accordée à un âge où l'on estimait que le militaire n'était plus susceptible de rendre des services, on déclara nécessaire, pour l'obtention de la pension d'invalidité l'impossibilité absolue de pouvoir rentrer ultérieurement au service. Les articles 12, 13, 14 de la loi de 1831 s'exprimaient en effet ainsi : « Les blessures donnent droit à la pension de retraite lorsqu'elles sont graves et incurables et qu'elles proviennent d'événements

ments de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé.

« Les infirmités donnent le même droit lorsqu'elles sont graves et incurables, et lorsqu'elles sont reconnues provenir des fatigues ou dangers du service militaire.

« Les blessures ou infirmités provenant des causes énoncées dans l'article précédent ouvrent un droit immédiat à la pension, si elles ont occasionné la cécité, l'amputation, ou la perte absolue de l'usage d'un ou de plusieurs membres.

« Dans les cas les moins graves, elles ne donnent lieu à la pension que sous les conditions suivantes :

1° Pour l'officier, si elles le mettent *hors* d'état de rester en activité, et lui ôtent la possibilité d'y rentrer ultérieurement ;

2° Pour le sous-officier, caporal, brigadier ou soldat, si elles le mettent hors d'état de servir et de pourvoir à sa subsistance. »

Pour les officiers et militaires, non officiers, les moins gravement atteints, la loi créait donc un droit *différent*, en ce sens, qu'une même invalidité pouvait donner droit à pension à un officier et à non à un soldat. A quoi tenait une telle inégalité de traitement ? Elle avait sa source dans la seule conception que l'on se faisait à cette époque de l'armée qui n'était qu'une armée de métier sans officiers, ni militaires des réserves. Dans une semblable armée, on admettait que l'officier atteint d'infirmités incurables et qui ne pouvait rentrer ultérieurement dans les cadres, était mal préparé par ses études antérieures, orientées vers l'art militaire, pour se reclasser dans la vie civile, et la pension était pour lui la compensation de la situation perdue. Pour l'homme de troupe il n'en était pas ainsi,

disait le législateur de 1831. Avant son engagement, le militaire avait en général une profession. Cette profession, il pouvait l'exercer de nouveau, à l'expiration de son contrat, mais il pouvait aussi peut-être l'exercer, en cas de résolution de ce contrat pour cause de blessure ou d'infirmité l'empêchant de rester au service. Il ne se trouvait donc pas désarmé dans la vie comme l'officier ; aussi, le législateur ne lui accordait une pension, que s'il lui était impossible de subvenir à sa subsistance par les travaux ou professions de la vie privée.

La loi était ainsi beaucoup plus dure pour l'homme de troupe que pour l'officier. Pour ce dernier, l'on envisageait l'impossibilité de servir, pour le premier l'impossibilité de vivre. Entre ces deux incapacités, il y avait cependant une marge correspondant à la notion d'invalidité fonctionnelle, mais le législateur de 1831 ne l'avait pas vue.

Si donc l'on admet la notion de contrat comme fondement du droit à pension dans la loi de 1831, elle ne vaut que pour les militaires de carrière. Cependant, les appelés du contingent annuel, pour qui la pension d'ancienneté ne se conçoit pas, jouissent des mêmes avantages en ce qui concerne les pensions et gratifications pour blessures et infirmités. Ces avantages leur ont été accordés par analogie avec ce qui était prévu pour les soldats de carrières et parce qu'on n'a pas voulu diviser l'armée en deux parties mais sans pour cela qu'il existe pour eux un droit propre à la pension d'invalidité, car ce droit le législateur de 1831 ne le voyait pas.

Mais cette notion de contrat est-elle bien conforme à la réalité ? Le lien qui unit le militaire de carrière à l'Etat a-t-il bien un caractère contractuel ? Sur la nature exacte

de ce lien on est assez loin de s'entendre... Pour les uns, c'est un contrat ordinaire, pour les autres, un contrat de droit administratif ; enfin, pour d'autres encore, l'engagement n'est qu'un procédé de recrutement, celui qui le contracte ne faisant que se placer volontairement dans les conditions faites aux soldats appelés par la loi. « De ces trois opinions, dit M. Louis Rolland (1), c'est la dernière qui de beaucoup nous paraît devoir être préférée ».

Il est, en effet, impossible d'y voir un contrat pur et simple, bien qu'en apparence il semble y avoir un contrat de louage de travail entre celui qui vient offrir ses services et, le cas échéant, son sang et celui qui les accepte moyennant certains avantages matériels. Mais l'ouvrier qui loue son travail à un autre ne lui loue que cela « c'est-à-dire l'exercice d'une certaine activité physique et intellectuelle (2). Celui qui s'engage à venir dans l'armée s'oblige à fournir, non seulement une certaine activité, mais sa vie même le cas échéant. Quelque dangereux que soit une profession, quelques risques d'accidents ou de maladies que l'on y coure « jamais la situation de l'ouvrier n'est semblable à celle de l'engagé militaire » (3).

Peut-on alors parler de contrat de droit administratif ? Oui, dit M. Laferrière (4) : « La vérité est que l'Etat enrôle. Il fait une opération de recrutement qui est au premier chef, un acte de puissance publique, mais il y a

(1) *La situation juridique des engagés volontaires dans la légion étrangère*. R. D. P., 1908, p. 695 et s.

(2) PLANIOL, *Tr. élém. de Dr. civil*, 4^e éd., tome II, page 593.

(3) ROLLAND, *loc. cit.*, R. D. P., 1908, p. 697.

(4) LAFERRIÈRE, *Traité de la Jur. adm.*, 2^e édit., tome 1^{er}, pages 614 et s.

des éléments contractuels qui s'y joignent et l'engagement dans l'armée apparaît comme un contrat administratif ». M. Louis Rolland réfute cette argumentation : « ou bien l'acte qui nous occupe est un contrat et alors il n'est pas un acte de puissance publique, ou bien il est un acte de puissance publique et alors il n'est pas un contrat, mais il est contradictoire qu'il soit les deux à la fois. Ici, comme toujours, la notion de contrat administratif n'a aucun sens ou est contradictoire » (1).

Qu'est-ce alors que l'acte d'engagement qui n'est ni un contrat de droit public, ni un contrat de droit privé ? Ce n'est qu'une simple mesure de recrutement. Si l'engagé n'est pas quitte de ses obligations militaires, il ne fait que se soumettre par avance à l'incorporation. « A la base du service militaire il y a une réquisition de personnes faite par les gouvernants pour le bien commun, une sorte de collaboration à la gestion des intérêts de tous imposée à tous » (2). L'engagé ne fait que devancer la réquisition.

Si le rengagé est quitte de ses obligations militaires il devient alors un fonctionnaire véritable. Il participe d'une manière permanente à la marche d'un service essentiel de l'Etat et comme tous les fonctionnaires il est dans une situation simplement légale, c'est-à-dire soumis à la loi qui régit la fonction. Nos lois régissent les fonctions de soldats et de sous-officiers rengagés. Elles précisent les avantages et les bénéfices ainsi que les obligations qui y sont attachées. Il n'y a pas là l'ombre d'un contrat car il y a ni

(1) ROLLAND, D. D. P., 1908, p. 698.

(2) BERTHELEMY, *Pr. élém. de Dr. adm.*, 5^e éd., p. 384,

échange de consentement ni conventions librement débattues. Si le rengagé rompt son rengagement et quitte l'armée il ne viole pas un contrat il désobéit à la loi parce qu'il abandonne une fonction publique sans motif légitime.

L'on pourrait objecter à cette opinion qu'il existe d'autres contrats où il n'y a ni échange de consentement ni conventions librement débattues : par exemple le contrat de travail, l'ouvrier qui s'embauche chez un patron ne discute pas les conditions il accepte celles que le patron a établies il y adhère. De même dans le contrat d'assurances, l'assuré ne peut en fait qu'adhérer à la police établie par la compagnie d'assurances. A ces contrats auxquels ils donnent le nom de contrat d'adhésion, les civilistes reconnaissent tous les caractères d'un véritable contrat (1). « Celui qui adhère aux conditions qui lui sont proposées est en somme libre de ne pas les accepter ; il pourrait les rejeter en bloc et par conséquent lorsqu'il les accepte, il donne bien son consentement. Ce serait se jeter dans des difficultés inextricables que de refuser à de telles opérations le caractère contractuel ».

M. Gaston Jèze réfute cet argument dans les termes suivants (2). « Tout d'abord on peut observer d'une manière générale que lorsque des juristes sont obligés de qualifier un contrat pour expliquer certaines particularités, il y a les plus grandes chances pour que l'acte juridique ainsi qualifié ne soit pas un contrat. Tel est le cas pour le contrat d'adhésion. De plus beaucoup de civilistes ont une tendance à voir des contrats partout où il y a des obliga-

(1) COLIN CAPITANT, *Dr. civil*, 2^e édit., 1920, II, p. 258.

(2) *Cours de Dr. P.* (Licence), 1921, p. 153 et s., 40 et s.

tions, c'est ainsi que très ordinairement dans tout accord de volontés ils voient un contrat. C'est là une erreur : tout contrat suppose bien un accord de volontés mais tout accord de volontés n'est pas un contrat. Par exemple la loi est dans les Etats modernes un accord de volontés. Il faut en France la collaboration des députés, des sénateurs. La loi ne produit son effet juridique que lorsque toutes ces volontés sont d'accord. Néanmoins la loi n'est pas un contrat. On dira la même chose de l'engagement militaire ».

La jurisprudence paraît aujourd'hui s'être fixée dans le sens indiqué par M. Rolland Berthélemy et Jèze, après une évolution sensiblement parallèle à celle de la doctrine. C'est ainsi qu'en 1878, la Cour de Cassation considérait le contrat d'engagement comme de pur droit civil (1). « Le contrat d'engagement volontaire est une convention librement consentie de la part de l'engagé qui s'oblige envers l'Etat et dans laquelle l'administration stipule comme simple partie contractante sans statuer ni disposer comme pouvoir de commandement ou comme autorité publique... » Puis le Conseil d'Etat considéra l'engagement comme un « contrat de droit administratif ». Dans un arrêt de 1917, il dit « dans ces conditions le contrat d'engagement s'est trouvé définitivement conclu » (2) et dans les conclusions du commissaire du gouvernement M. Corneille il est parlé de « contrat de service public » (3).

Ce n'est qu'en 1920 que la notion de contrat a été définitivement repoussée par le Conseil d'Etat (4). « Cette

(1) C. Cass. 1878, 10 janvier, affaire Grenier.

(2) PECHIN, Rec. p. 264, R. D. P., 1917, p. 269 et s.

(3) R. D. P. 1917, p. 271 et s.

(4) Arrêt du 16 juillet 1920. CHIRAC, R. D. P. 1920, p. 532 et s.

dernière expression (engagement contracté) n'implique pas que l'Etat soit lié envers les engagés volontaires par des stipulations synallagmatiques, elle signifie seulement que lesdits engagés se sont soumis aux mêmes obligations et au même statut militaire que les individus appelés par l'ordre de mobilisation générale ».

Et le Commissaire du Gouvernement M. Corneille a dit avec non moins de netteté (1) : « cet engagement spécial a une nature spéciale et qui en fait tout autre chose qu'un contrat synallagmatique entre l'homme et l'Etat. Sans doute tout au début des rapports entre l'homme et l'Etat il existe un accord de volonté réciproque. Mais une fois le consentement donné de part et d'autre, une fois l'accord de volontés devenu effectif, la situation juridique va se différencier de la notion contractuelle. Ensuite c'est le statut légal des appelés qui va s'appliquer à l'engagé, ensuite la situation juridique va se trouver désormais réglementaire et non contractuelle ».

M. Jèze en commentant l'arrêt du 16 juillet 1920, écrivait que « les nécessités du bon fonctionnement du service public militaire étaient incompatibles avec l'application pure et simple des règles de droit privé sur le louage de services » (2).

De tout de ce qui précède il résulte que dans l'état actuel de la doctrine et de la jurisprudence la loi de 1831 n'a pas donné à la pension d'invalidité une base contractuelle puisque les officiers et soldats de carrière ne sont point des co-contractants de l'Etat mais des fonctionnaires

(1) R. D. P. 1920, p. 532 et s.

(2) R. D. P. 1920, p. 532 et s.

régis par un statut légal ; mais il n'en reste pas moins vrai que ce caractère contractuel est celui que le législateur de 1831, se conformant en cela à l'opinion de l'époque, a cru donner à la pension.

Il nous faut maintenant dire quelques mots de la façon dont était déterminée la gravité des infirmités ouvrant droit à pension. La loi de 1831 n'avait énuméré explicitement que les infirmités entraînant *ipso facto* ce droit, sous réserve des conditions d'origine et d'incurabilité : c'était la cécité, l'amputation de deux membres, l'amputation d'un membre, la perte absolue de l'usage de deux membres, la perte absolue de l'usage d'un membre. Quant aux infirmités équivalentes à cette perte, la loi de 1831 laissait au pouvoir exécutif le soin de les déterminer. Il en était de même des infirmités moins graves pour lesquelles, nous l'avons vu, le droit était différent pour l'officier et pour l'homme de troupe. C'est en vertu de ces dispositions que le Ministre de la Guerre établit le 23 juillet 1887 une échelle de gravité des infirmités donnant droit à pension.

Ces infirmités étaient réparties en 6 classes dont la dernière n'ouvrait que ce que l'on pourrait appeler un droit conditionnel à pension bien que les deux termes réunis dans cette expression paraissent s'exclure l'un l'autre : en effet, quand un droit existe, son usage peut être limité mais ne peut être conditionnel car alors il n'y a pas véritablement de droit. Que devenaient les militaires qui ne remplissaient pas ces conditions, c'est-à-dire ceux atteints d'infirmités de la 6^e classe ne les mettant pas hors d'état de pourvoir à leur subsistance et ceux atteints d'infirmités moins graves ? Pour eux aucun droit à pension mais seulement la possibilité d'une mesure gracieuse sous forme de gratification allouée par le Ministre de la Guerre

dans la limite des capacités budgétaires. Cette gratification, dont l'origine remonte à une ordonnance du 27 août 1814, fut d'abord octroyée une fois pour toutes au moment où le militaire non officier quittait le service avec un taux unique pour chaque grade quelle que fut la gravité des blessures ou infirmités. Elle pouvait être supprimée par le ministre, pour cause d'indignité, sur rapport du général commandant la subdivision. Sous le second empire une décision Impériale du 3 janvier 1857, fixa pour les gratifications de réforme un taux unique égal invariablement à la moitié du minimum de la pension d'ancienneté du grade. Renouvelable une fois depuis la circulaire ministérielle du 3 août 1852, elle devint par la décision précitée renouvelable tous les deux ans et pour sa concession il fut prescrit « de tenir compte des professions individuelles et du degré d'obstacle que leur exercice pourrait rencontrer dans l'état physique des intéressés ».

Ultérieurement (1) on substitua à celle prise en considération de la profession civile « la diminution très appréciable de la capacité de travail ». Puis en 1904 (2) on prescrivit que l'allocation de la gratification serait subordonnée à la constatation d'un pourcentage d'invalidité (30 % réduits à 10 % en 1905 (3). Le décret du 13 février 1906 remplaça le taux demeuré unique par 3 taux correspondant respectivement à des réductions de 10, 20 et 30 pour 100 auxquelles étaient attribuées des allocations égales au $\frac{1}{6}$, $\frac{1}{3}$ et $\frac{1}{2}$ du minimum de la pension de retraite du grade.

(1) Décision ministérielle du 30 septembre 1897.

(2) Circulaire du 8 octobre 1904.

(3) Décret du 13 février 1906.

L'introduction des pourcentages dans l'évaluation des invalidités est un fait intéressant à noter car nous voyons apparaître pour la 1^{re} fois dans l'organisation du régime des pensions militaires l'influence de la législation sur les accidents du travail (lois de 1898 et subséquentes). La notion de l'incapacité de travail n'intervient d'ailleurs pas dans le texte même de la loi de 1898 mais elle fut une création de la jurisprudence qui se forma en vue de l'application de la loi. Celle-ci ne parle en effet que de la réduction de salaire (article 3, voir note 1), et l'on peut se demander comment la jurisprudence en partant d'une loi qui basait uniquement le dommage sur la réduction de salaire a été amenée à la mesure de l'invalidité ?

Elle y est parvenue pour des raisons pratiques. L'application intégrale de la loi de 1898 eut en effet présenté des difficultés insurmontables ; si le salaire d'avant l'accident pouvait facilement être déterminé, il n'en était pas de même du salaire postérieur. Il y avait en effet des ouvriers qui cessaient absolument de travailler, d'autres qui ne pouvaient plus exercer leur ancien métier et qui devaient en apprendre un nouveau. Or, pendant cette période de rééducation professionnelle, l'ouvrier était en quelque sorte en apprentissage, et il eût été inexact de baser la diminution de salaire sur ce salaire de début forcément très amoindri. Enfin, il pouvait y avoir des causes graves d'erreurs extérieures en quelque sorte à l'ouvrier

(1) Article 3, de la loi de 1898. Pour l'incapacité absolue et permanente, l'ouvrier a droit à une rente égale aux deux tiers de son salaire annuel.

Pour l'incapacité partielle et permanente, à une rente égale à la moitié de la réduction que l'accident aura fait subir au salaire.

lui-même, telle qu'une crise économique entraînant une baisse du prix et la baisse corrélative des salaires, ou au contraire une période de hausse entraînant une élévation de ce dernier.

Pour toutes ces raisons, l'usage s'établit de faire correspondre à chaque infirmité un pourcentage d'incapacité de travail correspondant à une diminution de salaire constaté dans des cas analogues. On constate par exemple, qu'un ouvrier qui gagnait 3.000 francs avant un accident qui lui a fait perdre la vision de l'œil droit ne peut plus gagner après cet accident, que 2.000 francs. Il a donc subi une diminution de salaire de 33 % sur laquelle va être calculée l'indemnité. On déduit de cette constatation, que la perte de vision d'un œil entraîne une diminution de capacité de travail de 33 %, et à l'avenir on ne se préoccupera plus de rechercher le salaire postérieur à l'accident, on se contentera d'appliquer purement et simplement le pourcentage de 33 % au salaire antérieur.

De cette façon l'indemnité cesse d'être une fraction de la réduction de salaire, pour devenir un pourcentage du salaire d'avant l'accident.

Nous venons de voir que la loi de 1831 avait subi depuis sa promulgation et particulièrement en ce qui concerne les gratifications de réforme un certain nombre de modifications. Il faut en chercher les raisons dans la transformation profonde de la législation militaire de la France au cours du XIX^e siècle. L'armée de métier qui comptait, comme nous l'avons dit, un nombre assez important d'appelés (60.000 dans la loi de 1824, 80 à 100.000 (1) dans la

(1) Fixation par la loi annuelle du contingent.

loi de 1832, 20.000 à peine après la loi de 1855 qui pour augmenter les rengagements créa les remplacements administratifs (1) devint après le désastre de 1870 une armée nationale, caractère que lui avait déjà donné la loi de 1790, mais qui s'était perdu par la suite. Le grand principe qui domine la loi du 27 juillet 1872 c'est celui de l'obligation personnelle de servir, principe qui comporte des exceptions dans l'application sous forme de dispenses motivées par diverses considérations (nécessités de famille, nécessités sociales). Les lois postérieures firent disparaître les unes après les autres ces exceptions en même temps que grâce aux conscrits récupérés de cette façon elles diminuaient la durée du service (2). Toutefois en 1913, dans l'attente d'une agression de l'Allemagne que l'on sentait prochaine le service fut porté à 3 ans pour nous permettre d'avoir une forte armée de couverture et les événements de 1914 ont justifié la nécessité de cette mesure de prudence.

(1) Le remplacement prohibé par la loi de l'an V, reparut dans les lois subséquentes, mais jusqu'en 1855, il était individuel en ce sens que le jeune homme appelé sous les drapeaux devait servir ou présenter un homme à sa place ; sous ce rapport le service pouvait avoir en quelque sorte encore quelque chose de personnel ou du moins était accompli par la personne ou par son suppléant comme disaient les lois de l'an VII et de l'an VIII tandis que la loi de 1855 changeait profondément cette situation. Quiconque pouvait payer le prix fixé par le ministre, était libéré de tout service. Celui-ci était accompli par les « remplaçants administratifs » qui moyennant une somme fixée à l'avance, remplaçaient dans l'armée l'un quelconque des exonérés sans qu'ils fussent appliqués à un homme déterminé (Cf. DELAPIÈREROSÉ, *Cours de législat. et d'Adm. militaire*, page 1, 470 et s.)

(2) 3 ans (loi 1889). 2 ans (loi du 21 mars 1905).

L'armée devenue nationale intégralement depuis la loi de 1905 qui prescrivait l'incorporation dans le service auxiliaire des hommes trop faibles physiquement pour servir dans une unité combattante, ne pouvait pas se contenter d'un régime de pension créé, nous l'avons vu, pour une armée de métier. Nous avons déjà dit que si pour celle-ci l'on pouvait trouver le fondement du droit à pension dans la notion de contrat, notion abandonnée aujourd'hui par la plupart des auteurs et la jurisprudence, les soldats appelés au service en vertu des lois de recrutement ne jouissaient des avantages concédés par la loi de 1831 que par analogie avec les militaires de carrière, sans qu'il existât pour eux un fondement à leur droit.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que dès l'apparition de la loi de 1898 sur les accidents du travail l'idée de la réparation d'un dommage mesuré par le degré d'incapacité physique ait attiré l'attention des milieux militaires et parlementaires, ce qui, d'ailleurs, entraîna, la réforme du système des gratifications que nous avons résumée ci-dessous (voir page 20).

La loi de 1831 considérait la pension d'invalidité comme une pension d'ancienneté anticipée et était uniquement basée sur l'incapacité de servir, et, en principe, les infirmités incurables susceptibles d'empêcher le militaire de servir eussent toutes dû entraîner l'attribution de la pension d'ancienneté. Mais le législateur de 1831, bien que très éloigné de l'idée de fixer la pension d'après le préjudice causé fut néanmoins frappé par l'injustice qui eut consisté à donner à celui qui avait perdu l'usage d'un membre la même pension qu'à un aveugle. Aussi créa-t-il pour les infirmités les plus graves des majorations à la pension d'ancienneté qui peuvent être considérés comme

une compensation aux dommages causés par un supplément d'invalidité.

La réparation du dommage en quelque sorte accessoire dans la loi de 1831 devint au contraire dès le début de la guerre la notion capitale en matière de pension. La guerre de 1914 fut, en effet, la première qui obligea la France à faire appel à toutes les ressources en hommes que le nouveau système de recrutement mettait à sa disposition. A tous ces mobilisés rendus à la vie civile avec des infirmités s'appliquait la législation de 1831 qui ne leur concédait une pension que si leurs blessures ou infirmités remplissaient certaines conditions d'origine et de gravité dont les intéressés avaient à faire la preuve ; sinon et encore seulement s'ils étaient hommes de troupe, les militaires ne pouvaient prétendre qu'à une gratification de réforme dont l'attribution, au sujet de laquelle le législateur n'est jamais intervenu, constituait une faveur et non un droit. Quant aux officiers de complément atteints de blessures moins graves que celles dont l'énumération est donnée par la loi de 1831 et par l'échelle de gravité de 1887, ils étaient renvoyés dans leurs foyers sans avoir droit à aucune allocation, alors que leurs camarades de l'armée active pouvaient prétendre soit à une solde de non activité, soit à une solde ou une pension de réforme.

Dès le début de la guerre des mesures furent prises pour remédier à cette situation. Tout d'abord une circulaire du 15 février 1915, accorda des gratifications de réforme pour des infirmités permettant de rester au service. C'était là une rupture très nette avec la législation ancienne car le mot réforme était jusque-là synonyme de impossibilité de rester au service. Donc la gratification de réforme bien que gardant son nom perdait son caractère et tendait à

devenir une indemnité représentative de la perte d'aptitude physique subie. Puis le décret du 24 mars 1915 adopta le système des pourcentages d'invalidités de 10 à 100 pour 100 pour toutes les gratifications. Le guide barème fut établi en prenant la moyenne de pourcentages adoptés pour une même infirmité dans les diverses professions par la jurisprudence appliquant la loi de 1898. En effet la perte de la vision d'un œil entraîne des conséquences différentes selon que l'accidenté est horloger, maçon ou serrurier, mais l'autorité militaire a jugé ce système d'indemnisation si commode qu'elle n'a pas hésité à l'adopter en prenant la moyenne des pourcentages comme il a été indiqué plus haut. Quant aux officiers de complément mis hors d'état de rester en activité ils furent maintenus en congé de convalescence avec solde.

Donc dès le début de la guerre la loi de 1831 avait été heureusement modifiée à l'avantage des invalides, et il ne subsistait plus que quelques anomalies résultant de la concordance qu'une circulaire du 10 avril 1915 avait établie entre les 6 classes des pensions de 1831-1887 et les pourcentages d'invalidité. Les pensions n'étant accordées qu'aux incurables, il se produisait alors le fait paradoxal suivant : une infirmité incurable donnait droit à une pension de cinquième ou sixième classe et était réputée correspondre à 60 pour cent d'invalidité, la même infirmité considérée comme curable était réputée valoir 30 pour cent (perte de la vision d'un œil). L'incurabilité au lieu d'intervenir dans le caractère définitif ou temporaire de l'indemnité intervenait donc dans le taux de cette dernière et devenait ainsi un facteur de gravité. Or s'il est avantageux pour l'individu d'être atteint d'une infirmité guérissable plutôt que d'une infirmité incurable, en attendant

cette guérison, il est absolument dans la même situation que l'incurable et eût dû, en conséquence, recevoir la même indemnisation.

Mais toutes les mesures que nous venons d'énumérer ne constituaient que des palliatifs. Il fallait fournir des ressources de centaines de mille de citoyens renvoyés dans leurs foyers avec des infirmités et pour cela il fallait déterminer exactement le fondement du droit qu'ils pouvaient avoir à une pension et accessoirement l'étendue de ce droit, ce qui, nous l'avons souligné, n'existait pas dans la législation antérieure. Ce fut l'œuvre de la loi du 31 mars 1919.

CHAPITRE II

La Loi de 1919

On peut s'étonner de la date tardive de la loi des pensions qui a été promulguée après la fin des hostilités, et l'on peut se demander comment il se fait que cette grave question du sort des victimes de la guerre n'ait pas été résolue au cours de la guerre elle-même. Il faut en chercher la raison dans les difficultés rencontrées pour l'élaboration d'un texte permettant de satisfaire tous les intérêts en présence, c'est-à-dire, les mutilés et les finances de l'Etat. Dès 1915 en effet une commission extra parlementaire avait été nommée pour préparer un projet de loi ; quand il vint devant la Chambre, en novembre 1917, d'autres propositions de loi avaient été déposées par des députés et s'offraient également à la discussion.

Il n'est pas inutile de résumer brièvement l'essentiel de chacun de ces projets en en dégagant le principe, car on y trouve à peu près toutes les solutions qui pouvaient être envisagées pour résoudre le problème qui était posé mais auparavant il n'est pas inutile d'indiquer quelles étaient en doctrine les théories émises sur cette question.

On peut classer ces dernières en deux groupes dont l'un est défavorable et l'autre favorable au droit à réparation pour les dommages causés par la guerre.

La majorité des auteurs repousse l'obligation pour l'Etat

de réparer de semblables dommages, et, pour appuyer cette théorie, l'on produit 2 arguments :

1° La guerre serait un cas de force majeure dont l'Etat ne saurait être tenu pour responsable. « Les faits de la guerre, écrit M. Ducrocq ne peuvent faire naître aucune créance d'indemnité contre l'Etat » (1).

De même M. Berthelemy déclare (2) que. « les faits de guerre sont des faits de force majeure et ne comportent à ce titre ni recours à indemnité ni pourvoi en annulation ».

M. Teissier, dans la « Responsabilité de la Puissance publique » s'exprime dans des termes à peu près analogues « C'est à l'idée de force majeure ainsi entendue qu'il faut rattacher le principe de l'irresponsabilité de l'Etat à l'occasion de troubles révolutionnaires et de faits de guerre. Il ne peut appartenir qu'au seul pouvoir législatif d'accorder, dans des circonstances exceptionnelles, pour des raisons d'équité ou d'humanité, des dédommagements aux victimes des calamités publiques ou des périls de guerre.

Enfin, M. Laferrière insiste lui aussi sur l'idée de force majeure (3). « Le fait de guerre est celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure. Ni les actes législatifs, ni les faits de guerre ne peuvent donner lieu à aucune action de responsabilité contre l'Etat, quelques soient les fautes de ses représentants ».

2° La guerre serait un acte de gouvernement. Or, l'on admet généralement aujourd'hui que le critérium des actes de gouvernement est de figurer dans une énumération

(1) *Dr. adm.* 5^e édit., page 332.

(2) *Traité Elém. de Dr. Adm.*, 2^e éd., p. 168.

(3) *Juridict. adm. et recours conten.*, 1887, p. 184.

d'actes politiques non susceptibles de recours en annulation ou en indemnité.

Dans la liste admise par la plupart des auteurs, nous trouvons : 1° Les actes relatifs à la sûreté extérieure de l'Etat et, d'une manière générale, aux relations diplomatiques ; 2° Les faits de guerre à la condition qu'ils soient imposés par les nécessités immédiates de la lutte. « De tous ces actes (ceux énumérés par lui), écrit M. Hauriou (1), ceux qui ont le plus énergiquement le caractère d'actes de gouvernement sont ceux relatifs à la sûreté extérieure, ce qui se conçoit aisément ».

Donc, d'après ce premier groupe de doctrines, la guerre étant considérée, soit comme un cas de force majeure, soit comme un acte de gouvernement, il en résulte que l'invalidé n'a aucun droit à la réparation du préjudice qu'il a subi, de même que l'habitant des pays envahis ne peut obtenir la réparation des dommages matériels que lui ont causé les faits de guerre.

Un deuxième groupe de doctrines, conclut, au contraire, à un droit à réparation pour le mutilé et le sinistré.

« La guerre, dit M. Bordenave (2), peut être envisagée comme le fonctionnement d'un service public celui de la Défense nationale. Les dommages causés par la guerre sont occasionnés par le fonctionnement d'un service public. Le militaire blessé ou invalide est un individu atteint par le fait ou à l'occasion du service. Il a couru un risque qui s'est réalisé et lui a fait supporter des dommages, il doit recevoir une compensation pécuniaire. L'on

(1) HAURIOU, *Pr. Dr. Ad.*, 10^e édit., p. 433 et s.

(2) BORDENAVE. Th. Doctorat 1920, tome II, n° 45058, p. 22.

arrive ainsi à une théorie spéciale d'indemnisation qui est celle de l'assurance pour les risques courus dans l'exécution d'un service public ».

Une deuxième doctrine se rattache à la théorie civiliste de « l'enrichissement sans cause », expression incomplète qu'il faudrait remplacer par la suivante : « enrichissement sans cause aux dépens d'autrui ». Les hommes qui se sont sacrifiés pour la défense du sol national ont procuré au reste de la nation un enrichissement, en l'espèce, en lui évitant un amoindrissement. Il est donc juste que les dommages subis par eux soient réparés. A cette idée se rattache le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, principe d'ailleurs posé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme.

Cette théorie de l'égalité devant les charges publiques a été développée par M. Louis Rolland, professeur à la Faculté de Droit de Paris, dans une conférence faite le 25 novembre 1915, à l'école des Hautes Etudes Sociales. « La défense du pays avec les obligations qu'elle entraîne et les risques qu'elle comporte constitue une charge publique au premier chef ; devant cette charge, tous doivent être égaux, mais l'égalité est rompue, si les victimes d'une armée d'occupation ou d'invasion qui ont déjà eu à supporter toute l'horreur de la guerre, ne peuvent même pas demander à la nation la réparation des préjudices matériels qu'ils ont subis. L'argument vaut pour les dommages aux personnes, comme pour les dommages aux biens ».

Une troisième doctrine que l'on pourrait appeler la doctrine du risque social, arrive elle aussi aux mêmes résultats que les précédentes. Elle n'est d'ailleurs qu'une extension de l'idée du risque apparue pour la première fois en France dans la loi de 1898 sur les accidents du

travail en remplacement de l'idée de faute. Déjà avant la guerre, le 16 avril 1914, une loi avait consacré la notion de risque en cas de responsabilité collective. Un individu victime d'un accident au cours de troubles survenus sur le territoire d'une commune n'avait pas à faire la preuve que celle-ci avait commis une faute ; il lui était dû réparation et la commune ne pouvait pas prouver qu'elle n'était pas en faute. Aussi, cette idée de risque a-t-elle été esquissée dans le rapport de la commission parlementaire chargée, en 1915, de préparer un projet de loi tendant à modifier le régime des pensions (1). « Si l'on voulait définir directement le fondement juridique de la dette de l'Etat vis-à-vis de ceux qui, accourus volontairement ou convoqués par voie d'appel sous les drapeaux en cas de mobilisation générale, tombent au champ d'honneur ou en reviennent infirmes, il faudrait plutôt le chercher dans l'idée du risque social spécial à la guerre ». Aussi, l'idée de risque (2) s'est introduite dans le domaine militaire et sa conséquence est de faire obligation à l'Etat de réparer

(1) M. ROMIEUX. *Rapport Ch. Députés*, Annexe 1410, 4 nov. 1915, page 8.

(2) Monsieur le professeur JACQUELIN à son cours (Doctorat 1923) insiste sur le danger que présente la théorie du risque sociale par le fait qu'elle conduit logiquement à mettre à la charge de l'Etat toutes les infortunes des particuliers (dommages causés par les inondations, les tremblements de terre, etc.) comme dues à l'inertie, à l'insuffisance des rouages, sociaux qui devaient pouvoir les prévenir. C'est parce que la théorie du risque social conduit beaucoup trop loin qu'elle ne peut être appliquée qu'en vertu d'un texte formel. Cependant le Conseil d'Etat en l'absence d'un texte n'a pas hésité aux personnes atteintes par l'explosion survenue en 1918 au fort de la Double Couronne à la Courneuve près de Saint-Denis (Seine). Arrêt du 29 mars 1919, *af. Regnault Desroziers* S. 1919, 3.25.

non seulement les dommages survenus du fait du service, mais encore ceux survenus à l'occasion du service.

Enfin, la quatrième doctrine du deuxième groupe est basée sur l'idée qui a inspiré la loi de 1877 sur les réquisitions, en considérant les mobilisés comme requis de leurs personnes pour le service militaire. Il y a alors une sorte de contrat entre l'Etat et le militaire, contrat par lequel l'Etat s'engage à le rétablir dans la situation où il se trouvait au moment de la réquisition (1).

On a objecté à cette théorie qu'il était inexact de parler de réquisition, puisque tous les Français en accourant sous les drapeaux n'ont fait qu'accomplir leur devoir de citoyens, devoir librement consenti et qui ne présente pas le caractère exceptionnel de la réquisition, mais cette opinion est basée sur une méconnaissance de la notion de réquisition. S'il est exact que le devoir des citoyens de courir à la frontière a été librement consenti, il n'en reste pas moins obligatoire et des mesures de contrainte sont prévues et ont été employées à l'égard de ceux qui ne l'ont pas rempli. La mobilisation, comme d'ailleurs le devoir militaire, apparaît donc comme une coopération obligée de l'individu avec l'Etat, coopération sanctionnée par une contrainte pour les défaillants. L'une et l'autre ne sont que des modalités de la réquisition, réquisition sans compensation à l'inverse des réquisitions de biens, et, de cette absence de compensation, l'on pourrait même conclure au devoir pour l'Etat de réparer les dommages subis par les citoyens qui se sont sacrifiés pour la cause commune, au nom du principe déjà énoncé de l'égalité

(1) VALENTINO, *La loi Lugol*, p. 18 et s.

des citoyens devant les charges publiques, car si cette réparation n'existait pas, la différence de traitement qui existerait entre les citoyens requis dans leurs biens et ceux requis dans leurs personnes serait trop grande.

Après avoir ainsi brièvement résumé les principales opinions de la doctrine sur le droit à réparation, nous allons maintenant passer rapidement en revue les divers projets et propositions de loi dont furent saisies les Chambres et qui peuvent se répartir en trois groupes.

Le premier groupe, représenté par les propositions Vaillant et Goude, part de l'idée de risque social et aboutit à l'assurance nationale.

Le deuxième groupe, représenté par les propositions Mirman et Lemery-Bérard, part de l'idée de l'indemnisation du militaire d'après la situation occupée dans la vie civile, c'est-à-dire, de l'idée de réparation du dommage.

Enfin, le troisième groupe qui se compose du projet du gouvernement et de la proposition de la Commission des Pensions ne s'écarte guère ni dans son principe, ni dans ses modalités générales, de la législation de 1831 qu'il se propose seulement d'adapter à la situation actuelle, c'est-à-dire à l'armée nationale.

1^{er} GROUPE. — *a) Proposition Vaillant* (1). — Elle fut déposée en janvier 1915 et était basée sur le principe que l'Etat avait l'obligation d'assurer les individus contre tous les risques sociaux et notamment contre les risques de guerre. Il fallait donc en conséquence, réaliser pour toutes les victimes militaires et civiles de la guerre une assurance nationale.

(1) Proposition du 1 janvier 1913, n° 536.

Les deux dispositions fondamentales étaient les suivantes :

1° Les bénéficiaires de l'assurance formeraient une vaste association englobant tous les individus mobilisés pour la défense nationale, leurs familles et tous ceux avec leurs familles qui, exposés d'une façon quelconque aux dangers de la guerre en ont été les victimes. Cette association s'étendrait sur tout le territoire au moyen de comités communaux lesquels auraient des délégués aux comités départementaux et ceux-ci des délégués au Conseil national ;

2° L'indemnisation serait calculée de façon à assurer aux victimes de la guerre la restitution du salaire perdu du fait de l'infirmité, et, en tous cas, la perte de salaire serait au moins calculée sur un salaire de base qui serait le salaire minimum de l'ouvrier non qualifié, soit, suivant M. Vaillant au moment où il déposait sa proposition, cinq francs par jour. Sur cette base minima, la perte de salaire serait toujours restituée intégralement.

b) Proposition Goude (1). — M. Goude était l'un des signataires de la proposition Vaillant, mais il déposa, lui-aussi, une proposition ayant pour but d'instituer « une assurance nationale spéciale aux services militaires ». Cette proposition est caractérisée par l'attribution aux militaires non professionnels, de bonifications d'âge destinées à compenser, dans une certaine mesure, les bonifications d'indemnité dont bénéficient les militaires de carrière. Puis, en cours de discussion et par voie d'amendement,

(1) Proposition n° 894 du 6 mai 1915.

M. Goude proposa le système suivant dérivé de sa proposition primitive :

1° L'indemnité des infirmes serait calculée par application du pourcentage d'invalidité au chiffre représentant le coût moyen de la vie, c'est-à-dire 1.800 fr. à l'époque de l'amendement, ce qui correspondait à un pourcentage d'invalidité totale (100 pour cent) ;

2° Les pensions et gratifications étant fonction du grade, les militaires non professionnels, puisqu'ils ne sont pas mobilisés avec le grade qu'ils auraient eu par leur âge s'ils avaient appartenu à l'armée active, se trouvent, en matière d'indemnisation, désavantagés par rapport aux militaires de métier.

Pour remédier à cet inconvénient, M. Goude demandait que le principal des pensions et gratifications fut majoré de la manière suivante pour les militaires non professionnels : majoration de 2 % pour chaque année d'âge au-dessus de 23 ans, sans que l'indemnité put dépasser

celle de sergent pour le simple soldat,

celle de sergent-major pour le caporal,

celle d'adjudant-chef pour le sous-officier,

celle du grade immédiatement supérieur pour les officiers.

2° GROUPE. — *a) Proposition Mirman* (1). — Cette proposition avait été déposée bien avant la guerre, en 1905, et tendait à faire ce que l'on appelait « une 1898 militaire » (2), c'est-à-dire appliquer aux accidents survenus

(1) Proposition 2305 du 6 mars 1905.

(2) Cf. M. VALENTINO, *La loi Lugol*, page 12.

au service militaire les procédés d'indemnisation institués par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail.

Cette proposition reprise en 1911 par MM. Ghesquière et Delory et un grand nombre de leurs collègues (1) fut renvoyée à la Commission d'hygiène et de prévoyance sociales et aboutit en mars 1914 au dépôt par M. Doizy d'un rapport favorable (2). Le principe est que pour le militaire non professionnel, les conséquences de l'infirmité sont civiles et que c'est de cette situation civile que l'indemnisation doit tenir compte et non de la situation militaire. La loi ne serait appliquée qu'aux officiers et soldats non militaires de carrière, l'indemnité réglée sans considération de grade puisque celui-ci n'a d'intérêt que pour celui dont la situation militaire est le métier, l'indemnité serait forfaitaire comme dans la loi de 1890 et, comme dans cette loi, aurait pour base la perte de salaire imputable à l'infirmité. Au cas où l'infirme n'aurait pas de métier, le salaire servant de base serait le produit annuel que dans la profession à laquelle il se préparait, l'intéressé aurait vraisemblablement retiré de son travail à l'âge de 30 ans, sans que ce salaire fictif puisse être fixé à une somme supérieure à 3.600 fr.

b) Proposition Lemery-Bérard (3). — Cette proposition posait un certain nombre de principes dont quelques-uns étaient nouveaux. Tout d'abord était proclamé pour la première fois le droit de l'infirme à la réparation du

(1) Proposition du 16 mars 1911.

(2) Rapport n° 3487 du 31 mars 1914 repris le 12 juin 1914 sous le n° 73.

(3) Proposition n° 3826 du 4 octobre 1917.

dommage causé. Or, nous l'avons vu pour les mobilisés il n'avait jamais été question jusqu'à maintenant d'un droit propre puisqu'en fait ils bénéficiaient des dispositions d'une législation antérieure qui n'avait pas été faite pour eux mais pour les militaires de carrière.

Ce droit était basé sur le fait que le mobilisé avait été requis de fournir ces services militaires et que cette réquisition devait comporter la réparation des dommages qu'elle occasionne comme toutes les autres réquisitions (loi de 1877).

2° Le droit de l'infirme se traduit par un droit de créance, et cette créance a un caractère *privilegié*, tiré du fait que les services militaires ayant pour but de conserver la chose nationale il doit leur être fait application des dispositions de l'article 2.102 du Code civil qui classe au rang des créances privilégiées les frais faits pour la conservation de la chose.

3° Le droit à la réparation du dommage emporte un droit à la réparation intégrale et si les nécessités pratiques obligent à une réparation forfaitaire, l'indemnisation allouée a la valeur d'un « concordat » entre l'infirme créancier et l'Etat débiteur.

4° Le dommage subi par le mobilisé se manifestant dans la vie civile, c'est de la situation civile et non militaire que l'évaluation du dommage doit tenir compte.

De ces principes, on déduisait un certain nombre de conséquences qui se traduisaient dans la proposition Lemery-Bérard par les dispositions suivantes :

1° La loi ne serait applicable qu'aux militaires non professionnels (point commun avec la proposition Mirman) ;

2° Le principal des indemnités serait fixé sans consi-

dération du grade qui n'interviendrait que pour la concession de légères majorations ;

3° L'indemnité devrait être liquidée en principe d'après le manque à gagner résultant de l'infirmité (point commun avec les propositions Vaillant et Mirman), mais ce manque à gagner étant d'une évaluation délicate et, d'ailleurs, l'infirme pouvant être sans profession, l'indemnité serait pratiquement liquidée par application du pourcentage d'invalidité au revenu présumé de 2.400 francs par an et suivant les prescriptions de la loi de 1898 sur les accidents du travail (point commun avec la proposition Mirman) soit 1.600 fr. (les deux tiers) pour l'incapacité totale. Mais, au cas où l'infirme apporterait la preuve que la perte de revenu imputable à l'infirmité est supérieure à la perte présumée, la liquidation première considérée comme une offre serait révisée et compte serait tenu des pertes supplémentaires suivant des pourcentages d'indemnités décroissants à mesure que le revenu augmenterait (1).

3° GROUPE. — *a) Projet du Gouvernement* (2). — Ce projet ne s'écarte guère de la législation de 1831, parce que le Gouvernement dans son élaboration a été dominé par l'idée que cette législation ayant été appliquée depuis le début de la guerre les droits acquis ne pouvaient être méconnus. D'autre part, il était difficile d'envisager deux législations entre lesquelles les mutilés se seraient répartis selon qu'ils eussent été blessés avant ou après une certaine date. Aussi, le projet se borna-t-il à une mise au

(1) Le pourcentage d'indemnité supplémentaire fixé à 10 % pour une perte de revenu comprise entre 2400 et 8000 n'était plus que de 1 % pour une perte de revenu supérieure à 150.000 fr.

(2) Projet 1410 du 4 novembre 1915.

point de la législation existante ; elle envisageait l'allocation de pensions pour les infirmités incurables et de gratifications renouvelables pour les autres, calculées les unes et les autres d'après le grade et selon un pourcentage allant de 10 à 100 %.

b) Proposition de la Commission des Pensions. — La Commission des Pensions de la Chambre, saisie du projet du Gouvernement fit déposer par son rapporteur, un rapport où se retrouvaient les principes du projet gouvernemental : respect des droits acquis et mise au point de la législation existante dans un sens plus favorable aux intéressés. Toutefois, ce rapport innovait sur un point particulièrement important en admettant une présomption d'origine des blessures et maladies. Donneraient donc, dorénavant droit à indemnité :

1° Toutes les blessures constatées avant le renvoi du militaire dans ses foyers, à moins qu'il ne soit établi qu'elles ne proviennent pas d'événements de guerre ou d'accidents en service commandé ;

2° Toutes les infirmités causées ou aggravées par les fatigues, dangers ou accidents du service, étant entendu que les maladies constatées dans les 6 mois du retour dans les foyers seraient présumées provenir du service à moins de preuve contraire (1).

Cette disposition nouvelle provient à n'en pas douter de l'adaptation au régime des pensions militaires, des mesures prises par la loi de 1898 sur les accidents du travail dont le but principal avait été, en admettant la théorie du risque professionnel, de dispenser l'ouvrier

(1) Rapport n° 2383 du 21 juillet 1916.

d'avoir à faire la preuve de la faute du patron. Dans la législation de 1831, si le militaire n'avait pas à faire la preuve de la faute de l'Etat, il n'en devait pas moins établir d'une façon très précise les conditions dans lesquelles la blessure avait été reçue où l'infirmité pris naissance, preuve parfois bien difficile à établir. En admettant, comme le proposait la Commission des Pensions, que la blessure ou l'infirmité soit présumée imputable au service, on élargissait aussi singulièrement le droit à l'obtention d'une pension. A ce point de vue, la proposition de la Commission des Pensions se rapprochait des propositions Mirman et Lemery-Bérard qui prévoyaient l'indemnisation des infirmités survenues du fait ou à l'occasion du service.

L'exposé des projets que nous venons de résumer, montre quelle était la diversité des opinions sur la question ; mais il y en avait bien d'autres encore qui ne s'étaient pas traduits par le dépôt de propositions de loi et les discussions qui précédèrent le vote de la loi de 1919 révélèrent la variété des conceptions existantes quant au fondement du droit des invalides de la guerre. On proposa, comme point de départ juridique, les notions de récompense, de réparation de dommage, d'assistance. L'adoption du choix de l'une d'entre elles était d'une importance capitale, qui avait été mise en lumière dès 1915, par M. Fuster, professeur au Collège de France. Chargé de joindre un rapport technique (1) au projet de loi déposé en novembre 1915 par le Gouvernement, M. Fuster déclara que « si la pension est une récompense, un témoignage de reconnaissance, il faut et il suffit qu'il y

(1) Projet de loi n° 1410, page 69.

ait eu un acte héroïque, danger, accident, maladie ou, tout au moins, service rendu pour qu'on ait droit à une donation » que si la pension est la réparation d'un dommage « il faut, mais il suffit qu'il y ait à la fois accident ou maladie et dommage en résultant, quelle qu'en soit la réalité et quelle que soit la situation personnelle des ayant-droit ». Que si, enfin, la pension est une assistance, il faut qu'il y ait à la fois, accident, dommage éventuel et souffrance ou dangers réels, besoin, indigence même ». M. Fuster concluait ensuite en ces termes : « Un droit qui se réalisera en faveur de qui ? Et des allocations de quel genre ? Et de quelle importance ? C'est ici qu'apparaissent dans toute leur force les divergences de vues sur les motifs de l'intervention nationale. La réponse à cette triple question diffère gravement, en effet, selon que prévaut l'une ou l'autre des conceptions générales que nous avons rappelées » (1).

M. Fuster admettait d'ailleurs (2) que les diverses conceptions de récompense, de responsabilité et d'assistance pouvaient se concilier dans la conception d'un risque de guerre constituant le risque social.

Les rapporteurs du projet de la Commission à la Chambre et au Sénat, n'envisageaient guère la réparation que comme un acte d'assistance. M. Massé déclarait, en effet (3) :

« L'impôt du sang est dû sans réserve. Dans la rigueur

(1) Projet de loi n° 1410, page 67.

(2) Projet de loi n° 1450, page 70.

(3) Loc. cit. page 42. Comparer ce que dit M. PATUREAU-BARONNET, ch. 11 oct. 1917. *J. Officiel* p. 3225. « Il s'agit ici de l'impôt du sang. »

du droit national, il peut être exigé sans contre-partie directe, au profit de l'individu. » Et, à son avis, le fondement à pension était triple « d'une part pour les personnes et pour les biens, la guerre constitue un véritable risque social. Elle entraîne pour les provinces frontalières, la dévastation, pour un grand nombre de soldats, la mort ou les blessures. Il serait contraire à la justice et à l'égalité entre citoyens que les conséquences de ce risque ne fussent pas réparties autant qu'il est possible sur l'ensemble de la nation. D'autre part, il est naturel, il est conforme aux idées d'équité les plus élémentaires, que l'Etat vienne en aide de façon réglée à ceux qui ont souffert et qui se sont sacrifiés pour la collectivité. La pension est alors une manifestation de solidarité nationale. Enfin, la pension, comme la solde, est pour partie la marque et la récompense du service rendu. » De même M. Chéron (1) : « Dans le régime démocratique les obligations militaires sont, à juste titre, considérées, comme un devoir et un honneur essentiels pour le citoyen ; elles sont la contre-partie des avantages de droit et de souveraineté qui lui sont attribués ». M. Chéron estime qu'il y a risque national dont les conséquences peuvent se traduire par l'aide nationale, par une récompense, par un acte de solidarité.

La lecture du *Journal Officiel* permet de se rendre compte que le Parlement perdit de vue la nécessité de ce point de départ juridique et que des termes très différents furent souvent employés comme des synonymes.

C'est ainsi que M. Pierre Rameil dit (2) : « Que doit-

(1) Sénat, 17 septembre 1918 (*J. off.* page 608).

(2) Ch. 23 novembre 1917. (*J. Off.* page 3028).

être cette loi ? Elle doit être le reflet de la pensée de notre époque, c'est-à-dire, une réparation ».

M. Goude (1) : « On a imposé aux militaires non professionnels un devoir social : en face de ce devoir social s'inscrit le droit à réparation du dommage causé ».

M. Bonnefoy (2) : « Je crois qu'à la base de la loi des pensions, la notion de réparation des dommages n'a jamais existé et ne peut pas exister ».

M. Betoulle (3) : « C'est une loi nouvelle, spéciale réparant les dommages causés à la personne humaine que nous avons le devoir d'élaborer ».

M. A. Jobert (4) : « Il s'agit de savoir si on réparera les dommages causés aux personnes et de quelle façon ».

M. Jean Bon (5) : « Il s'agit de savoir si vous entendez faire une loi de reconnaissance ou une loi de dédommagement ».

M. Léon Bérard (6) : « Je disais en substance, il y a un an : « Le premier point à régler quand on veut légiférer » sur les pensions, c'est de savoir quel caractère domine » tant on entend donner à la loi et si l'on fera une loi » d'assistance, une loi de récompense nationale ou une » loi de réparation ».

M. Pierre Massé (7) : « Faisant une loi d'assistance, et comme l'a très bien dit M. Bon, une loi de reconnaissance ».

(1) Ch. 27 nov. 1917. (*J. Off.* p. 3042).

(2) Ch. 4 décembre 1917. (*J. Off.* p. 3121).

(3) Ch. 4 déc. 1917. (*J. Off.* p. 3127).

(4) Ch. 5 déc. 1917. (*J. Off.* p. 3151).

(5) Ch. 26 déc. 1917. (*J. Off.* p. 3583).

(6) Ch. 12 déc. 1918. (*J. Off.* p. 3346).

(7) Ch. 26 déc. 1917. (*J. Off.* p. 3682).

M. Lugol, rapporteur (1) : « Nous faisons en ce moment une loi d'indemnisation ».

M. Ferdinand Merlin (2) : « C'est une dette de reconnaissance élémentaire envers ceux qui luttent et qui sauvent leur pays ».

M. Aristide Jobert (3) : « Nous faisons une loi, non de réparation, mais une loi de reconnaissance nationale envers les victimes de cette terrible guerre ».

M. Abrami (4) : « Une loi de solidarité, loi d'assistance aux mutilés ce n'est pas une loi de réparation ».

L'étude attentive de la discussion donne l'impression que le Gouvernement et les commissions se sont efforcés à éviter de définir le droit à la réparation en se maintenant dans des formules abstraites. M. Chéron, rapporteur au Sénat, s'exprime en ces termes : « Le législateur reconnaît formellement envers les mutilés et les réformés de la guerre, la dette de la nation » (5). M. Abrami à la séance du 18 décembre 1917 déclare au nom du Gouvernement : « Mutilés, victimes de la grande guerre, ils sont les créanciers privilégiés de la nation. Nous avons à organiser en leur faveur la reconnaissance nationale » (6).

Dans ces formules, toutes pénétrées de la plus grande bienveillance à l'égard des victimes de la guerre, on ne voit point apparaître la notion de droit. Il est évident que

(1) Ch. 27 déc. 1917. (*J. off.* p. 3608).

(2) Ch. 26 déc. 1917. (*J. off.* p. 3581).

(3) Ch. 29 janv. 1918. (*J. off.* p. 237).

(4) Ch. 26 déc. 1918. (*J. Off.* p. 3592).

(5) Sénat 17 déc. 1918. (*J. Off.* p. 608).

(6) Ch. 18 décembre 1917. (*J. Off.* p. 3320).

personne n'eût osé froisser l'opinion publique jusqu'à dire que les mutilés étaient sans droit, sans créance, et que leurs pensions relevaient exclusivement de la bienfaisance? Mais, quelle est la nature de ce droit, d'où provient-il? Suivant la thèse officielle, ce droit tiendrait tout entier dans la loi et serait créé par cette loi même : le mutilé a droit à pension parce que la loi donne des pensions d'infirmités et ce droit est sanctionné par la possibilité de recours contentieux (1).

Mais alors, si le législateur n'avait pas voté la loi le mutilé n'aurait pas de droit? Il n'y aurait donc en faveur du mutilé qu'un droit à des pensions, mais non un droit à pension antérieur à la loi et supérieur à la volonté du législateur. La différence profonde qui existe entre le « droit à des pensions » et « le droit à pension » a été soulignée d'une façon toute particulière par M. Valentino (2) : « Il faut bien comprendre la différence qui est fondamentale entre le droit à des pensions et le droit à pension ; il n'y a dans cette distinction aucune argutie, mais seulement une difficulté provenant de ce que la langue française désigne du même mot « droit » l'avantage plus ou moins gracieux concédé par la loi et le droit proprement dit et dont celle-ci n'est jamais qu'une consécration. La liberté, par exemple, est un droit pré-existant à la loi ; il est possible que les lois d'un pays organisent l'esclavage ; il n'en demeure pas moins que l'individu a droit à la liberté. Par contre, le législateur peut décider que les cultivateurs toucheront une prime

(1) Rapport, page 42.

(2) *La loi Lugol*, page 27, note 5.

par hectare cultivé, il en résulte pour le cultivateur un droit de fait à toucher une prime, mais il ne s'ensuit pas que le cultivateur avait un droit juridique à une telle allocation ; en effet, si la loi n'avait pas été votée, il n'aurait pu prétendre que son droit était méconnu ; et la loi qui lui donne l'allocation apparaît comme une loi purement gracieuse. L'allocation n'a pas le caractère d'une dette, mais d'une libéralité ».

Il semble que le souci de ne pas déterminer le droit de l'invalidé ait tenu à la préoccupation d'abriter l'Etat de toute responsabilité qui eût entraîné, pensait-on, de formidables répercussions financières et le ministre des Finances exposa que : « la loi ayant fixé les modalités de l'indemnisation, il convient que le droit du mutilé soit limité aux dispositions de cette loi » (1).

C'est l'idée qu'exprime M. Chéron dans son rapport du 31 mai 1918, n° 234 (2) : « Fallait-il admettre le principe de la responsabilité de droit commun et admettre que l'Etat devait réparer, soit envers l'ayant-droit, soit envers sa famille, les conséquences de la guerre, de telle sorte que la pension eût été égale aux salaires ou aux bénéfices que réalisait dans la vie civile, le pensionné. Outre les conséquences financières formidables auxquelles eût abouti un pareil système, il ne se défend point du point de vue des principes eux-mêmes. Qui dit responsabilité, dit faute. La guerre, surtout la guerre actuelle qui nous a été imposée ne saurait être imputée à faute à l'Etat français ».

(1) Ch. 27 déc. 1918 (*J. Off.*, p. 3620).

(2) Rapport n° 234, page 22.

La thèse contraire fut soutenue par la contre-proposition Lémery-Bérard (1) qui, nous l'avons déjà vu, assimilait l'appel sous les drapeaux à une réquisition de services, dont les conséquences dommageables doivent être indemnisées suivant les principes posés, par la loi du 3 juillet 1877. « Cette base juridique de la réquisition, disait la contre-proposition est parfaitement exacte en droit. Les mots « impôt du sang » ne correspondent en effet à aucune réalité. Il n'y a pas « d'impôt du sang », il y a un « impôt de service » ce qui n'est pas la même chose ; tous doivent le service sans plus. Ceux qui de ce fait subissent en outre un préjudice spécial et supplémentaire en contractant dans le service une infirmité, ne peuvent sans injustice être sacrifiés à ceux plus heureux qui terminent leur service sans en souffrir de la même façon. C'est là, dans notre droit moderne tout entier basé sur l'idée de la réparation par la collectivité des préjudices particuliers causés à certains dans l'intérêt de tous, que se trouve incontestablement le fondement juridique du droit des victimes de la guerre.

Quant à l'impôt du sang, « ce n'est là qu'un mot vide de signification, ce qui est dû à la collectivité c'est le service, ce n'est pas le sang, ni la vie, ni même la santé. Ceux qui ont perdu l'un de ces biens ont subi du fait du service un préjudice exceptionnel et supplémentaire dont les autres qui ne l'ont pas subi leurs doivent, purement et simplement réparation.

Là est l'idée essentielle et d'où tout le reste découle. D'une part, elle autorise à présenter le citoyen mobilisé et détérioré au service comme un véritable créancier de la

(1) Proposition de loi N° 3826 du 4 octobre 1917, page 3.

nation. D'autre part elle oblige à poser le droit de l'infirmes à réparation intégrale. »

A peine cette proposition de loi avait été déposée sur le bureau de la Chambre, que, se réunissait à Paris le premier Congrès National des Associations de Mutilés et Réformés, qui émit le vœu que le droit à la réparation du dommage résultant pour les blessés de guerre de leur infirmité constituât le fondement de la nouvelle législation des pensions.

En février 1918, le deuxième Congrès National renouvela le vœu en y ajoutant l'annexe suivante :

« Il proteste énergiquement contre toutes considérations budgétaires qui n'ont d'ailleurs pas arrêté le législateur pour d'autres lois et, *notamment* pour la *réparation des dommages matériels* de la guerre et qui sont dépourvues de toute valeur, lorsqu'il s'agit de la reconnaissance d'un droit supérieur répondant à l'appel de toutes les consciences. »

La reconnaissance du droit ainsi revendiqué fut d'abord repoussée par la Chambre et le Sénat. Le Sous-Secrétaire à la guerre disait que l'inscription en tête de la loi n'ajouterait rien. « Où se trouve l'intérêt ? Ne nous battons pas pour des mots. La chose seule importe, et la chose, la loi la définit et la détermine, c'est le droit à pension » (1).

Puis quand le principe fut admis, le libellé de l'article 1^{er} fut l'objet de nouvelles discussions. Les premiers textes proposés conditionnaient le droit du mutilé aux dispositions de la présente loi. « Dans ce cas, soutenait M. Léon Bérard l'article 1^{er} est inutile puisque l'on se trouve en présence d'un droit né de la loi ; si l'on veut exprimer que le

(1) Sénat 13 septembre 1918 (*J. Off.*, page 625).

droit des mutilés est supérieur à la loi qui n'a qu'une valeur forfaitaire d'application, le texte est alors mal rédigé, car « une déclaration des droits, comporte, par définition, une grande force d'affirmation et un certain air tranchant.

Imaginez une déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui serait libellé à la manière de votre texte : « les hommes naissent et demeurent libres et égaux dans les conditions fixées par la présente déclaration. » Les mutilés, si je puis ainsi dire, ont leurs droits de l'homme et ils ont leurs droits du Mutilé. Les uns et les autres sont également sacrés : il faut proclamer et définir les uns et les autres avec la même netteté, avec la même énergie d'affirmation » (1).

M. Léon Bérard et un certain nombre de députés présentèrent alors un amendement, le 27 décembre 1918, dont, le texte était ainsi conçu : « La République reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la Patrie proclame le droit à la réparation due » (2).

Le Gouvernement s'opposa à cette formule, parce que cette dernière laissait supposer un droit à réparation intégrale. Or, disait le Sous-Secrétaire d'Etat « Si notre loi se proposait vraiment de leur donner cette réparation intégrale, si elle parvenait à la leur donner, je m'inclinerais. Mais puisque nous avons fait un forfait, nous ne saurions donc parler honnêtement de réparation. Nous avons le devoir de dire que si nous réparons ce n'est que partiellement, ce n'est que dans une certaine mesure, ce n'est que dans les limites fixées par les articles de la loi » (3).

(1) Ch. Députés 12 décembre 1918 (*J. Off.* p. 3347).

(2) Amendement Rameil, Verlot, Queille, Lefèvre, Léon Bérard
Ch. 27 décembre 1918 (*J. Off.*, page 3620).

(3) Ch. 26 déc. 1918 (*J. Off.* p. 3592).

Le Ministre des Finances à la séance du 26 décembre 1918 vint soutenir la même thèse en exprimant la crainte que le droit à réparation n'entraînât l'Etat à une réparation intégrale supérieure à ses possibilités financières. Jusque là, pour éviter l'inscription dans la loi du *mot droit*, le Gouvernement avait soutenu que cela était inutile, le droit résultant des dispositions même de la loi par le fait que l'attribution de la pension était obligatoire et pouvait être l'objet d'un recours contentieux. Cela était exact et le droit pouvait à la rigueur paraître suffisamment établi, mais ce que les mutilés réclamaient avec obstination c'était non le droit à des pensions que le projet de loi leur accordait, mais le droit à réparation (1). Ils voulaient que ce dernier fut proclamé comme un principe que d'autres dispositions de la loi pourraient ensuite modifier. La confusion entre le droit à pensions et le droit à réparation dura longtemps et fut la cause de la longueur démesurée des discussions. La question ne fut nettement posée que le jour « où le Sous-Secrétaire d'Etat à la Guerre et le Ministre des Finances voulurent bien renoncer au malentendu et exprimer leur crainte que le droit à réparation n'entraînât l'Etat à une réparation intégrale supérieure à ses moyens » (2). M. Pierre Rameil répondit à cet argument avec beaucoup d'à propos (3). « M. le Ministre des Finances confond le droit et l'application. Je le répète, nous voulons qu'on pro-

(1) Cf. M. ROLLAND, dans sa conférence aux Hautes Etudes sociales, le 25 novembre 1915, disait : « l'Etat ne peut jamais être traité comme un débiteur ordinaire, il doit toujours compter pour s'acquitter avec les possibilités financières. Mais ce qui importe, c'est que le droit soit affirmé et organisé ».

(2) M. VALENTINO. *La loi Lugol*, page 80.

(3) Ch. 26 déc. 1918 (*J. Off.* p. 8596).

clame le droit à réparation. Le droit à réparation du mutilé est intégral, mais : 1° par l'impossibilité d'évaluer en chiffres le dommage intégral ; 2° par considérations financières, une base transactionnelle sera acceptée à l'article 9. Cet article touche à l'application mais pas au droit qui doit être affirmé à l'article 1^{er} ».

Le texte restrictif proposé par la Commission (1) fut alors modifié et devint l'article 1^{er} de la loi du 31 mars 1919, ainsi conçu.

« La République, reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la Patrie, proclame et détermine, conformément aux dispositions de la présente loi le droit à la réparation due :

1° Aux militaires des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre.

2° Aux veuves, aux orphelins et aux ascendants de ceux qui sont morts pour la France.

« Proclame et détermine conformément aux dispositions de la présente loi », il n'y a pas grande différence avec le libellé proposé par la commission fixée par la présente loi » et certains n'ont pas manqué de donner au texte le sens suivant : le droit est proclamé conformément aux dispositions de la présente loi et déterminé également par cette dernière. C'est ainsi que M. Violle écrit (2). « Le texte

(1) Le texte de la Commission était le suivant : « La République, reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie, proclame et détermine, dans les conditions fixées par la présente loi, le droit à la réparation due aux militaires des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre ». Rapport N° 5141 du 31 octobre 1918.

(2) M. VIOLLE, *Les Pensions militaires*, stage de l'Intendance 1923, p. 53.

(l'article 1^{er}) permet de soutenir que ce sont les dispositions de la loi qui sont devenues génératrices du droit à réparation et que ce droit ne puise pas sa source dans un principe antérieur. »

La rédaction du texte rend acceptable l'opinion de M. Violle mais pour ceux-là seulement qui n'ont pas suivi les discussions qui ont précédé le vote de la loi. Une déclaration très nette de M. le Ministre des Finances a en effet donné à la nouvelle formule de l'article 1^{er} sa valeur exacte.

« Si nous nous contentions, dit le ministre (1), de mettre ces mots de simple logique et de bon sens, « conformément aux dispositions de la présente loi », le droit à réparation serait ainsi proclamé, affirmé solennellement et il serait entendu que ce sont les dispositions de cette loi qui en déterminent les modalités. »

Dans le texte de l'article 1^{er} il faut donc comprendre que conformément aux dispositions de la présente loi se rapporte à « détermine » et non à « proclame » et l'interprétation juste est alors la suivante : La République proclame le droit à réparation et le détermine conformément aux dispositions de la présente loi. »

Le fondement juridique de la nouvelle loi des pensions a donc fini par être établi selon les vœux des mutilés : les citoyens ont été requis par la mobilisation, c'est ce que déclara M. le Sous-Secrétaire d'Etat à l'administration de la Guerre le 31 janvier 1918 (2). « Tous les bénéficiaires de cette loi portent cette marque spéciale d'être requis par la mobilisation ». La loi du 31 mars 1919 est donc une loi de réparation et non une loi d'assistance.

(1) Ch. 27 décembre 1918 (*J. Off.*, p. 3620).

(2) Ch. 31 janvier 1919 (*J. Off.*, page 254).

Quelles sont les conséquences de ce droit à réparation ? Première conséquence déjà signalée : dès l'instant qu'il s'agit de réparation, celle-ci doit être intégrale car dans la mesure où elle serait incomplète, la réparation ferait défaut, mais nous avons vu que ce n'est là qu'un principe tempéré par les possibilités financières.

Deuxième conséquence : les bénéficiaires de la loi ont vis-à-vis de la nation « une situation non de secourus mais de créanciers. Tributaire de l'Assistance, le mutilé à l'obligation de solliciter et le devoir de remercier ; titulaire d'un droit de créance il a le pouvoir de discuter » (1).

Après avoir ainsi exposé quel est dans la loi du 31 mars 1919, le fondement du droit à réparation il nous faut dire quelques mots de la disposition essentielle de cette loi non seulement parce qu'en cela elle s'oppose nettement à celle de 1831 mais encore parce qu'elle a donné à ce droit une extension considérable. Le droit à réparation étant proclamé par l'article 1^{er} de la loi on pouvait par des modalités d'application entendre cette réparation dans un sens plus ou moins restrictif. Ce fut le 1^{er} qui fut adopté par les articles 3 et 5 relatifs aux conditions d'origine :

Art. 3. Ouvrent droit à pension.

1° Les blessures constatées avant le renvoi du militaire dans ses foyers à moins qu'il ne soit établi qu'elles ne proviennent pas d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service.

2° Les infirmités causées ou aggravées par les fatigues, dangers ou accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service.

(1) M. VALENTINO, *La Loi Lugol*, page 38.

Article 5. — Toutes les maladies constatées chez un militaire ou marin pendant la période où il a été incorporé ou pendant les six mois qui ont suivi son renvoi dans ses foyers sont présumées, sauf preuve contraire, avoir été contractées ou s'être aggravées par suite des fatigues, dangers ou accidents du service.

Le délai de 6 mois prévu au précédent paragraphe ne courra pour les militaires actuellement renvoyés dans leurs foyers qu'à partir de la promulgation de la présente loi.

Ils profiteront de la présomption établie par le présent article dès lors qu'avant l'expiration du délai de six mois prévu au paragraphe 1^{er} ils auront adressé au directeur du service de santé de leur région, par lettre recommandée, une demande invitant ce service à constater leur maladie ou leur infirmité.

Quelles étaient au point de vue des conditions d'origine les dispositions de la loi de 1831 ? D'après l'article 12 « la blessure devait provenir soit d'événement de guerre, soit d'accident éprouvé dans un service commandé.

L'événement de guerre fut d'abord entendu *stricto sensu*, le Conseil d'Etat exigeant la présence effective de l'ennemi (1) puis la jurisprudence s'élargit et la participation effective à une opération de guerre sans que la présence de l'ennemi soit nécessaire fut considéré comme un événement de guerre (2) et (3).

(1) Avis du Conseil d'Etat, finances, 20 novembre 1871.

(2) Avis du Conseil d'Etat, 9 mars 1916: Le tamponnement de deux trains amenant en renfort des troupes destinées à participer à une opération de guerre est considéré comme un événement de guerre.

(3) Avis du Conseil d'Etat, 3 mai 1916. De même est considéré comme un événement de guerre la noyade au cours d'une manœuvre de pontage dans une région où les opérations de guerre sont en cours.

En ce qui concerne l'accident, le service commandé fut considéré comme ouvrant un droit à indemnité, tout accident n'ayant par lui-même aucun rapport avec l'exécution du service commandé tel un accident purement fortuit, à la condition que le militaire n'aurait pas été exposé s'il n'avait pas été de service. C'est ainsi, qu'un militaire remplissant les fonctions de cuisinier, ayant glissé sur un débris de légumes et, en se retenant, ayant brisé une vitre dont les éclats l'avaient blessé gravement au poignet, s'est vu accorder une pension (C. D. E., juillet 1896).

Pour les infirmités, et par infirmités l'on veut dire maladies, il fallait qu'elles proviennent soit des fatigues soit des dangers du service militaire. Etaient considérés comme fatigues du service un grand nombre d'années de service, sans campagne (C. d'E. 24 mai 1901), un nombre moindre d'années de service avec campagnes (C. d'E. 15 mars 1895 et août 1895) ou des circonstances exceptionnelles de service ayant entraîné des fatigues anormales. Le séjour dans une unité combattante aux tranchées pendant deux mois et la captivité furent considérés dès la 2^{me} année de la guerre, comme entrant dans cette 3^{me} catégorie. (4^e circulaire mensuelle des Pensions de juin 1917).

Quant aux infirmités provenant des dangers du service militaire, la jurisprudence admettait qu'elles pouvaient être causées par les refroidissements en service commandé, le séjour dans un local insalubre, les accidents dans la chambre ou le cantonnement, le séjour dans un pays malsain, les maladies contagieuses contractées en service, les maladies épidémiques ou endémiques, ces dernières à condition qu'elles aient été contractées hors de France.

Primitivement, la pension n'était consentie, qu'en cas d'origine directe ; puis à partir de 1875, l'origine par

aggravation put donner lieu à gratification. En dernier lieu, le Conseil d'Etat avait émis un avis le 13 février 1887, d'après lequel il fallait dans chaque cas d'espèce rechercher dans quelle mesure la prédisposition constitutionnelle était intervenue. Si le service militaire n'avait joué qu'un rôle peu important dans l'aggravation, le droit à pension n'existait pas. Ce résultat ne pouvait être obtenu qu'au moyen d'enquêtes tant sur l'état de santé avant l'incorporation que sur les fatigues qu'avait pu subir l'intéressé pendant son service. Or ces enquêtes relativement faciles en temps de paix devenaient presque impossibles en temps de guerre, aussi la jurisprudence admit-elle l'aggravation dans certains cas spéciaux indiqués plus haut (séjour aux tranchées, captivité).

Si l'on reprend le texte des articles que nous avons cité ci-dessus nous voyons que les innovations apportées par la nouvelle loi, en ce qui concerne la question d'origine, sont de trois sortes.

1° L'imputabilité au service est reconnue non plus seulement aux infirmités causées mais à celles aggravées par le service.

2° L'imputabilité au service est reconnue non plus seulement aux infirmités provenant de l'exécution directe du service, mais à toutes celles résultant d'accidents, dangers ou fatigues survenus par le fait ou à l'occasion du service.

3° L'origine n'a plus à être prouvée, elle est présumée sauf preuve contraire de l'Etat, quand la maladie a été constatée pendant la période d'incorporation ou les 6 mois qui ont suivi le renvoi dans les foyers.

L'article 3 a rendu ainsi inutile l'enquête sur les prédispositions constitutionnelles ou sur l'état du sujet avant l'incorporation. Il a été admis que l'Etat en incorporant

délibérément ou par mégarde des malades et en les exposant aux fatigues, dangers ou accidents du service, assume un risque particulier dont il est juste qu'il supporte les charges.

Les termes du deuxième alinéa de ce même article « par le fait ou à l'occasion du service » ont été insérés dans la loi après de multiples discussions. Le rapporteur de la loi a été là encore évidemment inspiré par la jurisprudence relative à la loi sur les accidents du travail. « Dans tous les cas quelle que soit la manière dont l'accident s'est produit que ce soit par la faute du soldat lui-même, par celle de ses chefs ou par celle de l'Etat, la responsabilité est la même, l'indemnité est la même, le droit est égal. Nous voulons que tous les soldats blessés soient traités et indemnisés de la même façon ». (J. O. 6 décembre 1917, page 3763).

« Pour qu'il n'y ait pas ouverture du droit à la pension il faudrait qu'il y eut à la charge du militaire une faute tellement lourde qu'on pût la considérer comme équivalente au vol. En dehors de cette hypothèse et chaque fois par exemple qu'il s'agira du maniement même imprudent, même contraire aux ordres, d'un explosif, le militaire sera couvert... Si la guerre n'avait pas eu lieu ce soldat n'aurait pas été exposé au danger qui l'a atteint, voilà ce qui est certain ; il est donc bien juste qu'il soit garanti » (J. O., 17 décembre 1918, page 3404).

Quant à la présomption d'origine, elle n'est pas à proprement parler une création de la loi du 31 mars 1919 ; elle apparaît déjà à propos de la loi de recrutement du 21 mars

(1) B. O. E. M. du Ministère de la Guerre, volume 68^e, Lavoiselle, Paris.

1905, qui établit en France le service de 2 ans. L'instruction du Ministre de la Guerre du 21 janvier 1910 (1) pour l'application de cette loi prescrit en effet que « lorsque la maladie ayant provoqué la réforme temporaire a été contractée au cours du service, il y a présomption qu'elle est imputable soit aux obligations du service en général soit à un fait du service. Si les médecins experts ne peuvent émettre un avis ferme à ce sujet, l'intéressé doit bénéficier du doute et être classé par conséquent dans la 2^e catégorie (devenue réforme temporaire, n° 1, c'est-à-dire avec gratification, en 1917). La loi du 31 mars 1919 n'a donc fait que développer un principe déjà posé antérieurement, mais cette extension de la présomption d'origine n'a pas manqué de soulever des critiques. Se référant à quelques cas d'indemnisation abusive certains adversaires de la loi de 1919 en ont conclu par généralisation que cette dernière était mauvaise « en bloc ». Nous ne partageons pas cette manière de voir : une institution ne doit pas être jugée d'après les rares abus qu'elle a pu parfois autoriser, mais d'après la grande majorité des résultats qu'elle a permis d'obtenir et nous estimons que considérée à ce point de vue, la présomption d'origine de la loi du 31 mars 1919 a été une mesure de justice.

Ce sont surtout les pensions accordées pour maladies qui ont soulevé les critiques. On a paru s'étonner de leur grand nombre. Mais, a-t-on donc oublié les conditions dans lesquelles ont eu lieu les opérations d'incorporation et cela dès le début de la guerre. Ne se souvient-on plus des visites passées et repassées par des hommes exemptés et réformés par des Commissions de réforme et des conseils de révision avant la guerre et qui sous l'aiguillon de la nécessité ont été reconnus bons pour le service... En admettant que ces Commissions et ces Conseils se soient montrés larges pour

les réformes et les exemptions, on ne peut tout de même supposer que les données de la science médicale se soient transformées au point de déclarer que plusieurs dizaines de milles hommes reconnus physiquement inaptes à tout service devenaient tout à coup susceptibles d'être envoyés aux armées, malgré leurs maladies de cœur ou leurs séquelles de bronchite... Mais il fallait combler au plus vite les vides causés par les batailles de Belgique et de Lorraine, par la victoire de la Marne, c'est pourquoi le Gouvernement n'hésita pas à commettre une illégalité en prescrivant par décret (1) la révision des exemptés et réformés que les lois de recrutement avaient cependant libérés de tout service. On ne peut reprocher au Gouvernement d'avoir agi ainsi, car quand l'intérêt supérieur de la défense nationale est en jeu, les droits des individus peuvent être méconnus. On ne peut lui reprocher non plus d'avoir donné des instructions pour qu'il soit procédé à une « récupération à outrance ». Mais il ne faut pas s'étonner que des hommes incorporés malgré une condition physique insuffisante et dont l'état de santé s'est aggravé de ce fait demandent la réparation du dommage qu'ils ont subi du fait d'avoir été « appelés sous les drapeaux par la mobilisation ».

Nous avons terminé l'exposé des principales dispositions des lois de 1831 et de 1919. Nous allons examiner maintenant d'une façon plus particulière la situation faite aux militaires de carrière par ces deux lois et par celle du 30 avril 1920.

(1) Décret du 16 septembre 1914.

CHAPITRE III

La Loi du 30 Avril 1920

La loi du 31 mars 1919, en proclamant solennellement le droit à réparation avait par son article 2, étendu ses dispositions à tous les militaires atteints de blessures ou d'infirmités depuis le 2 août 1914 (1). Il semblait donc qu'il ne dût y avoir aucune restriction dans l'application de cette loi et que le droit à réparation dût exister à l'égard de tous. Aussi est-ce avec un douloureux étonnement, qui malheureusement, ne se manifesta que dans les milieux intéressés, c'est-à-dire dans un cercle assez restreint et surtout dépourvu de tous les moyens d'action qui sont à la disposition des grandes Associations de Mutilés, que l'on accueillit la promulgation de la loi du 30 avril 1920, réglant la situation des militaires de carrière (2). Cette loi avait été — on ne peut le nier — conçue très habilement,

(1) Une loi postérieure au 18 juillet 1922 devait même étendre les dispositions de la loi du 31 mars 1919 aux militaires retraités pour infirmités antérieurement au 2 août 1914.

(2) Bien que la loi du 30 avril 1920 s'applique aux militaires de tous grades, ce sont surtout les officiers qui y sont intéressés, car la limitation à 15 ans de la durée du contrat des sous-officiers a fait que ceux de ces derniers qui ont demandé le bénéfice de la loi sont peu nombreux.

car elle recélait dans ses articles savamment dosés des avantages et des désavantages qui, pouvait-on penser, étaient de nature en se compensant à contenter en fin de compte les intéressés.

Nous avons en effet vu au début de cette étude que la loi de 1831 prévoyait la mise à la retraite des officiers atteints d'une invalidité équivalente à la perte absolue de l'usage d'un membre, ce qui d'après le barème annexé à la loi du 31 mars 1919 correspond à une invalidité de 60 %. L'article 1^{er} de la loi du 30 avril, consacrant d'ailleurs en cela les errements de la guerre envisage au contraire la possibilité pour le militaire de rester en activité quelle que soit la gravité de l'infirmité, à condition toutefois qu'il soit susceptible de continuer à rendre des services. Cette constatation de l'aptitude devrait être faite par une commission spéciale dans des conditions à déterminer par un décret portant règlement d'administration publique (1).

Cet article 1^{er} était sans nul doute avantageux pour les officiers mutilés qui liés au service sous le régime de la loi de 1831 auraient pu, par l'application stricte de cette dernière, être mis à la retraite sans qu'il leur soit possible de protester contre une semblable mesure. A ce point de vue encore, comme à beaucoup d'autres, ainsi qu'on l'a vu quand on a étudié la loi du 31 mars 1919, les imperfections de la loi de 1831 se révélaient et pourtant l'on se trouvait bien ici dans le cadre pour lequel elle avait été faite : celui de l'armée de métier, mais était-il possible au moment de l'élaboration de la loi de concevoir l'amplitude que pourrait

(1) Décret portant règlement d'administration publique du 25 août 1921.

avoir une guerre quatre vingts ans plus tard et, conséquence fatale de la longueur et de l'importance de la lutte, le nombre inconnu jusqu'à ce jour de morts et de mutilés qui en seraient les victimes ? S'il n'y avait pas d'inconvénients trop graves pour les intéressés à l'époque de la loi de 1831 à mettre à la retraite un certain nombre d'officiers mutilés, étant donné le taux de la pension qui leur permettait de mener sans travailler une existence convenable, il n'en était plus de même en 1919 où les difficultés de la vie étaient telles qu'il était impossible aux officiers de subsister avec leur seule pension. Or, nous l'avons vu dans notre chapitre 1^{er}, le législateur de 1831 admettait que par suite de l'orientation de ses études vers l'art militaire, l'officier était incapable de se créer une situation dans la vie civile et nous avons souligné que c'était là la véritable cause de l'apparente inégalité de traitement existant en sa faveur comparativement à l'homme de troupe. Pour rester dans l'esprit de la loi de 1831, il eut donc fallu augmenter le taux des retraites pour ancienneté de services proportionnellement à l'augmentation du coût de la vie. Or, cela ne s'est pas produit ; la loi du 25 août 1920 a bien prévu des majorations de pension, mais elles sont peu importantes, eu égard à la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie (1).

Dans ces conditions, appliquer strictement la loi de 1831 en renvoyant en même temps plusieurs milliers d'officiers et de sous-officiers invalides, c'était à cause de leur nombre même, rendre impossible à la plupart d'entre eux le reclas-

(1) Avant sa séparation, la Chambre des Députés a voté le projet de loi sur les pensions, qui constitue une notable amélioration de la situation actuelle (loi du 14 avril 1924).

sement déjà difficile en soi par suite de l'absence de toute préparation. C'était donc une mesure qui bien que légale n'eut été ni humaine, ni digne d'un pays comme la France. Aussi la loi de 1920 a heureusement modifié les dispositions de loi de 1831 et a apporté ainsi aux intéressés l'apaisement que des promesses sans texte eussent été impuissantes à leur procurer.

Les officiers et sous-officiers de carrière furent donc reconnaissants au législateur d'avoir élaboré l'article premier de la loi. Cette reconnaissance était sans nul doute escomptée car le même législateur n'hésita pas par une sorte de compensation, à méconnaître dans l'article 2 (1) de la même loi, le principe, pourtant solennellement posé par l'article 1^{er} de la loi du 31 mars 1919, du droit à réparation.

Avant de discuter le texte de l'article 2 de la loi du 30 avril 1920, il est nécessaire de reproduire les parties essentielles du rapport présenté à la Chambre des Députés par M. le Brecq rapporteur du projet de loi.

« Au cours de la discussion du projet de loi sur les pensions militaires d'invalidité (Chambre des Députés, 2^e séance du 6 mars 1922) notre collègue M. Ferdinand Morin a déposé un article additionnel ainsi conçu :

« Tout mutilé de guerre, officier ou non, recevra la pension d'invalidité à laquelle lui donne droit sa blessure

(1) Article 2 de la loi du 30 avril 1920 : « Tout militaire ou marin atteint d'une invalidité ouvrant droit à pension et qui est néanmoins admis à rester au service a le droit de cumuler sa solde d'activité avec une pension uniforme pour tous les grades dont le taux est égal à celui de la pension allouée aux simples soldats atteints de la même invalidité. »

» et cumulera cette pension avec son traitement, qu'il soit
» fonctionnaire civil ou militaire. »

« A la demande de M. le Sous-Secrétaire d'Etat à l'Administration de la guerre, la Chambre a prononcé la disjonction de cette disposition. Celle-ci, en effet, en ce qui concerne les militaires, heurte la règle de la loi du 28 fructidor, an VII, article 4 et le maintien de cette règle paraît s'imposer même quand la pension a été accordée au titre de l'invalidité.

« Solde et pension sont l'une et l'autre, en effet, basées sur le grade, lequel est représentatif de la durée et de la qualité des services, en sorte qu'on ne peut dire de la solde qu'elle ne rémunère pas les services actuels, qu'elle récompense aussi les services passés. Solde et pension ne peuvent donc, en principe du moins, coexister au titre de la même fonction.

« Mais si l'on dégageait de la pension d'invalidité ce qui peut être regardé comme la récompense des services rendus, c'est-à-dire si l'on calculait cette pension sans faire état du grade, la règle de la loi de fructidor pourrait, semble-t-il, souffrir un tempérament. Or, le besoin de déroger à cette règle est aujourd'hui manifeste. Le statut militaire, à l'origine réservé aux combattants, a été étendu peu à peu à de nombreux fonctionnaires, en dernier lieu à des ingénieurs des poudres que des blessures même graves n'empêchent pas d'exercer leur emploi.

« Et voici qu'à la faveur de la nouvelle loi sur les pensions prévoyant l'attribution de pensions pour invalidité légère, les officiers des corps combattants eux-mêmes vont pouvoir dans de nombreux cas, prétendre à pension, alors que leur invalidité ne fera nullement obstacle à

leur maintien dans les cadres. Il y a là un fait nouveau dont on ne peut se refuser à tenir compte.

« Le Gouvernement a été ainsi amené à penser qu'on pouvait permettre au militaire blessé reconnu capable et qui serait en même temps désireux de rester en activité, de cumuler la solde de son grade avec la pension qu'obtiendrait un simple soldat pour l'invalidité dont il est porteur. »

Au Sénat, M. Chéron tint à peu près le même langage : « Il est juste que du moment que l'officier blessé ayant droit à pension continue à rester au service, cet officier puisse cumuler sa solde avec une partie, *au moins*, de la pension à laquelle il a droit, sans quoi il serait frustré des dédommagements qui lui sont dûs par le fait de son invalidité. »

Quand on lit le rapport de M. le Brecq et les déclarations de M. Chéron, on se demande ce que devient le droit à réparation proclamé par l'article 1^{er} de la loi du 31 mars 1919. Il semble même qu'en ce qui concerne les militaires de carrière, ce droit n'existait pas avant la loi du 30 avril 1920, puisque l'article 2 dit que « ...tout militaire a le droit de cumuler... »

C'est donc bien là un droit né de la loi et il faudrait, semble-t-il, que comme pour l'article 1^{er}, les militaires de carrière remercient le législateur de sa générosité. C'est d'ailleurs ce qui a existé en réalité. De nombreux officiers et sous-officiers, ignorant les droits que leur donnait la loi de 1919, furent d'abord agréablement surpris par celle du 30 avril 1920, jusqu'au jour où ils se rendirent compte de l'injustice dont ils étaient les victimes. La question s'était bien posée au moment de l'élaboration de la loi de 1919, de savoir si la nouvelle loi serait applicable

aux militaires de carrière ; et M. Aristide Jobert avait même déposé le 5 décembre 1917, un amendement (1) tendant à les exclure du bénéfice de la loi nouvelle qu'il motivait ainsi :

« Entre ces militaires de carrière et l'Etat il y a un contrat librement souscrit qui ne se retrouve pas quand il s'agit de mobilisés enlevés en plein travail à leur situation, à leur avenir... Le militaire professionnel au moment où il est entré dans la carrière en a accepté les risques et les périls et la mort est un de ces risques. En écartant de la loi les militaires de carrière pour lesquels la loi de 1831 suffit amplement puisqu'ils l'ont acceptée, on permettra de donner davantage aux inférieurs à ceux qui ont été réquisitionnés pour la défense du pays attaqué. »

L'amendement fut écarté à la demande du Gouvernement et du rapporteur M. Massé, en vertu du principe de l'unité de l'armée nationale.

« En temps de guerre il n'est pas possible de distinguer pour le droit à pension entre le militaire professionnel et le non professionnel. Lorsque deux soldats tombent frappés par le même obus, qu'ils ont le même grade, qu'ils rendaient à la nation le même ordre de service au point de vue militaire, on ne saurait admettre qu'ils soient traités de façon différente parce qu'ils occupaient une situation sociale différente » (projet n° 1410).

Et M. Massé à peu près dans les mêmes termes exprimait une idée analogue (2) : « Un sentiment plus élevé doit nous guider, c'est celui de l'unité de l'armée natio-

(1) *J. Off.*, p. 3149.

(2) Rapport N° 1410, p. 8.

nale : soldats de carrière, soldats appelés, il ont subi les mêmes souffrances, partagé les mêmes joies de victoire, versé le même sang pour le même idéal. Dans la grande armée de la République il n'y a pas deux années, il n'y a que des frères d'armes. Nous ne dissocierons pas la nature divine que la flamme de la guerre a coulé au même creuset. Il ne peut y avoir qu'une loi pour les pensions de guerre ».

Toutes ces considérations étaient, il faut bien l'avouer, uniquement d'ordre sentimental ; elles suffirent néanmoins à faire écarter l'amendement Jobert, mais il y en avait d'autres, d'ordre plus juridique, qui furent exprimés — après le vote de la loi, il est vrai, au Congrès Interallié, pour l'étude des questions intéressant les Invalides de guerre qui se tint à Rome, en septembre 1919, par M. Valentino, l'un des inspirateurs de la contre-proposition Lémery-Léon Bérard qui, nous l'avons vu, situa le droit à réparation dans son cadre exact : celui de la réquisition des services (1).

« Une donnée fondamentale oblige à distinguer les hommes appelés au service par la volonté du Gouvernement et ceux qui viennent au service par leur volonté propre... Cela posé, il n'y a pas de difficulté à reconnaître que la réquisition met à la charge des pouvoirs publics l'obligation de réparer les dommages survenus à cet individu du fait de cette réquisition... S'il s'agit de militaires de carrière, la réparation des infirmités occasionnées par le service est ce que les pouvoirs publics et le militaire ont fixé d'un commun accord, car, au moment d'entrer dans la carrière, l'individu a passé avec l'Etat un véritable contrat,

(1) M. VALENTINO, *L'indemnisation des blessures de guerre*, page 142.

comportant pour chacune des parties des charges et des avantages. A la charge de l'individu, figure l'obligation de servir et d'encourir les risques du service, et notamment les risques d'infirmités ; en contre-partie figurent à la charge de l'Etat, non seulement l'obligation de payer en cas d'infirmités, des pensions d'un quantum déterminé, mais encore de payer une retraite en dehors de toute infirmité, de réserver certains emplois administratifs.

On pourrait donc prétendre que les pensions, quelles qu'elles soient, sont justes, puisqu'elles sont exactement ce qu'on a par avance accepté qu'elles fussent. Cette façon de voir paraît au premier abord défendable, en ce qui concerne les militaires de carrière, non pas seulement en raison du caractère contractuel de leurs pensions, mais surtout parce que la pension dans ce cas, fait en réalité partie d'une série d'avantages rémunérant en bloc un ensemble de services et de risques et qu'il peut paraître arbitraire de la critiquer en elle-même après l'avoir isolée des avantages adjacents. Si les conditions faites par l'Etat sont agréées par l'individu au nom de quel principe prétendra-t-on les discuter et de quel droit imposera-t-on à l'Etat de payer au delà de ce qui avait été convenu ? Au nom de ce principe supérieur de droit naturel que *la personne humaine est intangible* de sorte que si le droit social permet aux gouvernements de disposer des personnes lorsque l'intérêt commun l'exige impérieusement, rien n'autorise un gouvernement quel qu'il soit, même dans une circonstance impérieuse, à consommer, tout ou partie des personnes sans assurer intégralement le poids des réparations. Et ce principe est tellement d'ordre public qu'il n'est pas possible d'admettre que l'Etat, *puisse arguer des désintéressements individuels* ou s'abriter der-

rière des accords plus ou moins contractuels pour échapper à son obligation de réparer ».

Il n'est pas douteux que ce soit là le véritable motif pour lequel il ne pouvait pas y avoir deux lois pour les pensions de guerre. Parce que deux yeux avaient été évalués 4.000 fr. en 1831 et que l'officier en entrant au service avait tacitement souscrit un contrat qui prévoyait en cas de blessure, une indemnité viagère d'un égal montant, l'Etat allait-il se retrancher derrière ce contrat pour allouer à l'officier blessé pendant la guerre de 1914-1918 une pension inférieure à celle du soldat atteint de la même infirmité ? Ce n'était guère possible, ni même concevable.

Après avoir lu les motifs qui ont décidé la Chambre et le Sénat à écarter l'amendement Jobert, en rendant la loi de 1919 applicable à l'armée toute entière (1) sans distinguer l'origine de ses membres, l'on peut se demander comment la loi du 30 avril 1920, qui est une grave atteinte à cette loi, a pu être votée ! Nous avons déjà exposé qu'elle dosait savamment les avantages et les désavantages accordés aux militaires de carrière et que la

(1) L'article 2 de la loi du 31 mars 1919 consacra donc la généralité de cette dernière dans les termes suivants :

« Les lois et décrets en vigueur sur les pensions militaires de la guerre et de la marine et sur les gratifications de réforme sont modifiés conformément aux articles suivants en ce qui touche les droits qui se sont ouverts à partir du 2 août 1914 ou qui s'ouvriront à l'avenir par suite d'infirmités ou de décès résultant d'événements de guerre, d'accidents de service ou de maladies.

« Les pensions définitives ou temporaires et les allocations de toute nature concédées en vertu de la présente loi donneront droit au rappel des arrérages à dater de leur point de départ légal, même si le droit à pension, gratification ou allocation a été dénié en vertu de lois antérieures. »

somme des premiers l'emportait sur celle des seconds, tout au moins juridiquement, puisqu'elle permettait le maintien au service des militaires mutilés que la loi de 1831 eût obligé à mettre à la retraite. Il est certain que le législateur a cru se montrer généreux à leur égard, sans se rendre compte que la loi de 1831 qui s'était révélée absolument insuffisante à tant de points de vue l'était encore à ce dernier, car, les conditions n'étaient plus du tout les mêmes qu'à l'époque où elle avait été élaborée. Cette générosité apparente n'était donc au fond que la manifestation d'une nécessité. Il était, en effet, nécessaire de prendre des mesures pour régler la situation de milliers de militaires invalides maintenus en activité durant toute la guerre.

Nous allons passer maintenant à l'examen des dispositions de l'article 2 de la loi du 30 avril 1920, qui, nous l'avons vu, constituent une atteinte très grave à la loi du 31 mars 1919 en donnant au droit à réparation des modalités que cette dernière n'avait point prévues. Cette atteinte pourrait-on dire, est double. Il y a, en effet, restriction du droit dans le temps et restriction du droit en quotité.

a) Restriction dans le temps. Les militaires de carrière ne sont mutilés officiellement qu'à dater du 1^{er} mai 1920, l'Instruction du 15 janvier 1921 est formelle à cet égard (1).

Quelle a été l'intention du législateur en fixant arbi-

(1) *Instruction du 15 janvier 1921* : « En raison des règles prohibitives de cumul édictées par la loi du 28 fructidor an VII, la perception de la pension d'invalidité accordée sans effet rétroactif par la loi du 30 avril 1920 doit être considérée comme interdite jusqu'au 30 avril 1920.

« Cette pension ne peut donc être perçue qu'à partir du 1^{er} mai

trairement ce point de départ des arrérages? On peut admettre tout d'abord qu'il ait voulu se montrer ménager des finances publiques... à bon compte, puisque cette économie se fait au détriment d'une catégorie de citoyens qui, par définition, ne proteste pas. On peut admettre également qu'il ait voulu prouver de cette façon que le droit du militaire de carrière à la demi-réparation qui lui était accordée, était né avec la loi et qu'il n'existait pas dans celle de 1919. Il est en tous cas impossible d'accepter le motif juridique invoqué par l'instruction du 15 janvier 1921, car, nous le verrons plus loin, les règles de cumul, édictées par la loi du 28 fructidor, an VII, ne sont pas applicables à la matière.

b) Restriction dans la quotité de la réparation. Il n'est pas inutile de revoir de près les arguments de M. Le Brecq, rapporteur du projet de loi devant la Chambre des Députés. « La proposition de M. Ferdinand Morin, dit-il (proposition qui tendait au cumul de la pension d'invalidité du grade et de la solde ou du traitement du fonctionnaire) heurte la règle de la loi du 28 fructidor, an VII, article 4, dont le maintien paraît s'imposer même quand la pension a été accordée au titre de l'invalidité ».

Or, que dit l'article 4 de la loi de fructidor? « Nul ne peut à la fois jouir de la solde de retraite et de celle d'activité pour un service militaire permanent ».

Mais, qu'est-ce que la solde de retraite et comment est-elle accordée à un militaire atteint de blessures ou d'infirmités? C'est ce que déterminent les articles 9 et 26 de la loi.

1920, si son point de départ est antérieur; elle peut être, au contraire, perçue à partir de son point de départ, s'il est postérieur au 30 avril 1920. »

« Art. 9. — Le défenseur de la patrie, que ses blessures ou infirmités obligent de quitter le service avant le temps fixé par l'article 6 reçoit une solde de retraite déterminée par la nature et la durée de ses services et le genre de ses blessures ou infirmités ».

« Art. 26. — La solde de retraite pour causes de blessures ou infirmités n'est accordée qu'autant qu'il est constaté :

1° Que les blessures ou infirmités résultent des événements de la guerre ou d'un service militaire extraordinaire ;

2° Qu'elles rendent l'infirme ou blessé absolument hors d'état de continuer son service ».

Si l'on rapproche l'article 26 de l'article 4, ne semble-t-il pas que le cumul interdit par ce dernier ne vise pas les militaires invalides puisque la pension n'est accordée à ces derniers que s'ils ne peuvent rester au service ! Il y a tout lieu de croire, au contraire, que l'article 4 vise les militaires retraités pour ancienneté de services et qui, étant restés en bonne condition physique, eussent été susceptibles de continuer à occuper un emploi d'activité. C'est ce que la loi de fructidor a voulu empêcher en édictant la prohibition du cumul, mais elle n'a pu formuler cette défense à l'égard du militaire titulaire d'une solde de retraite pour infirmités, puisque l'obtention de cette dernière était subordonnée à l'impossibilité de demeurer au service.

D'ailleurs, il semble bien que M. Le Brecq ait vu que la loi de fructidor ne s'appliquait pas d'une façon aussi évidente qu'il voulait bien le dire, puisqu'il a cru bon d'ajouter dans son rapport la phrase suivante :

« Et le maintien de cette règle paraît s'imposer même

quand la pension a été accordée au titre de l'invalidité ».

N'est-ce pas là l'aveu que cette règle ne s'impose pas d'elle-même ? Le « heurt » dont parle M. Le Brecq diminue alors singulièrement d'importance puisqu'il ne s'agit plus d'un texte, mais du sens donné à ce dernier. Or, c'est une tâche singulièrement lourde que d'essayer l'ajustement à une situation nouvelle de dispositions législatives plus que centenaires. En l'espèce, l'interprétation de M. Le Brecq aboutit à un non sens, puisque la loi de fructidor est basée en ce qui concerne les invalides sur la mise hors d'état de continuer à servir ; l'article 4 modifié par M. Le Brecq, s'oppose donc à l'article 26 et la loi devient incompréhensible par le fait qu'elle se contredit formellement dans deux de ses dispositions capitales.

D'ailleurs, si nous examinons maintenant les explications que M. Le Brecq croit nécessaire de donner au sujet de la défense édictée par l'article 4 et que nous rappelons ci-dessous (1), n'apparaît-il pas qu'elles s'appliquent uniquement aux pensions pour ancienneté de services, puisque nous venons de le voir l'une des conditions essentielles pour obtenir une pension d'invalidité est d'impossibilité absolue de continuer à servir. De plus, nous avons vu dans l'étude de la loi de 1831 que les pensions d'invalidité étaient indépendantes de la durée des services et basées seulement sur la nature de l'infirmité, donc l'argument de M. Le Brecq ne vaut que pour les pensions dites « d'ancienneté ».

(1) Solde et Pension sont l'une et l'autre, en effet, basées sur le grade, lequel est représentatif de la durée et de la qualité des services, en sorte qu'on peut dire de la solde qu'elle ne rémunère pas les services actuels, qu'elle récompense aussi les services passés. Solde et pension ne peuvent donc, en principe du moins, coexister au titre de la même fonction.

Néanmoins, il va en tirer les conclusions suivantes qui le conduiront à l'article 2 de la loi. « Mais si l'on dégageait de la pension d'invalidité ce qui peut être regardé comme la récompense des services rendus, c'est-à-dire, si l'on calculait cette pension sans faire état du grade, la règle de la loi de fructidor pourrait, semble-t-il, souffrir un tempérament ». Ce tempérament, nous le connaissons, c'est la possibilité du cumul de la solde d'activité et de la pension d'invalidité calculée uniformément pour tous les grades au taux du soldat atteint de la même infirmité, et en cela nous l'avons déjà dit, l'article 2 de la loi du 30 avril 1920 est en contradiction formelle avec l'article 9 de la loi du 31 mars 1919, d'après lequel le taux de la pension définitif ou temporaire est fixé dans chaque grade par référence au degré d'invalidité apprécié de 5 en 5 jusqu'à 100 pour cent.

Pour écarter cet article 9, M. Le Brecq a utilisé la loi de fructidor, pour écarter en partie cette dernière, il présente l'argument suivant : Dans chaque pension d'invalidité, il y a une constante et une variable : la constante, c'est la réparation du dommage acceptée sur la base forfaitaire admise par la loi du 31 mars 1919, qui a considéré les hommes du point de vue abstrait, c'est-à-dire, en tant qu'hommes mis en présence des nécessités de l'existence et tenus de travailler pour assurer leur subsistance. On a évalué le coût moyen de la vie et la dépense correspondante est la base de l'indemnité forfaitaire de la pension pour le mutilé de 100 pour 100. La variable, c'est la majoration que donne le grade à cette constante en récompense des services rendus.

L'argument de M. Le Brecq n'est pas sans valeur : il s'appuie d'abord sur les nombreuses opinions émises au

moment de la discussion du taux de l'indemnisation dans la loi du 31 mars 1919. Quelques députés avaient conclu à la réparation basée uniquement sur la nature de l'invalidité et uniformément pour tous les grades. M. Léon Bérard en particulier, qui était partisan de la réparation intégrale, mais qui, en raison des impossibilités financières, admettait une réparation forfaitaire, cependant basée sur la situation d'avant-guerre, s'exprimait ainsi (1) : « Tout infirme est assuré, même s'il n'a pas subi de perte de revenu, de toucher une indemnité calculée sur le revenu fixé présumé de 2.400 fr., c'est ainsi que l'invalidé total toucherait les $\frac{3}{4}$ de cette somme, soit 1.600 fr., mais, en outre, si l'invalidé peut apporter la preuve que la perte réelle de revenu imputable à l'infirmité est supérieure d'un tiers à l'indemnité primitivement liquidée en cas d'invalidité absolue, ou supérieure au double au cas d'invalidité partielle, une indemnité supplémentaire lui est allouée suivant un taux dégressif à mesure que s'élèvent les revenus considérés. C'est ce système qui a d'ailleurs été adopté en Angleterre où l'infirmes peut demander que sa pension soit calculée en se basant sur son salaire d'avant-guerre, si sa pension, ajoutée à ses gains d'après-guerre, est inférieure à ces derniers ».

La proposition Lemery-Bérard fut violemment combattue au nom de l'égalité. M. Abrami, sous-secrétaire d'Etat à la Guerre, déclara qu'il était inadmissible qu'en France, dans un même village, on vit allouer des pensions différentes à des mutilés atteints d'une même infirmité, l'égalité étant la forme populaire de la justice ».

(1) *Proposit.* N° 3826 du 4 octobre 1917.

Il y aurait beaucoup à dire sur la valeur des objections faites à la proposition Lemery-Bérard. L'égalité entendue d'une façon aussi simpliste n'est souvent qu'une forme de l'inégalité (1). N'est-ce pas pour corriger cette égalité apparente, mais inégalité réelle, qu'a été établie la progressivité de l'impôt sur le revenu, sur les droits successoraux. La véritable égalité n'est pas en ce qui concerne l'impôt l'égalité arithmétique des perceptions, mais l'égalité des sacrifices, car il est infiniment moins pénible à celui qui possède 100.000 fr. de verser 100 fr. qu'à celui qui en possède 10.000. Pour l'indemnisation des invalidités il en est de même : un couvreur amputé d'une jambe et un tailleur atteint de la même mutilation ont subi au point de vue professionnel des dommages totalement différents et l'inégalité consiste à les traiter également. Cette inégalité fut néanmoins proclamée par la Chambre des Députés, au nom de l'égalité et la réparation basée uniquement sur le degré d'invalidité, mais presque immédiatement fut posée la question de l'influence du grade. Trois thèses se trouvèrent en présence : la première, s'inspirant de la loi de 1831, tendait à faire du grade l'un des éléments principaux du quantum de la pension, la deuxième tendait, au contraire, à n'en pas tenir compte et la troisième n'en tenait compte que pour l'attribution de légères majorations.

(1) Cf. l'opinion de M. Etienne NOUVEAU dans le « Risque Social », p. 137 et s. « S'il faut aller chercher dans la Déclaration des Droits de l'Homme une base solide de la loi actuelle, nous la trouverons dans l'article 1^{er} de la Déclaration de 1789, d'après lequel les citoyens doivent être égaux devant les charges publiques. Il y aura rupture de cette égalité si des dommages différents sont indemnisés par la même somme d'argent. »

La première était soutenue pour le gouvernement dans les termes suivants : « Il était nécessaire, ne fut-ce que pour assurer le recrutement des cadres, que non seulement la durée des services, mais la valeur du service rendu qui est réputée croître avec le grade, trouvât sa récompense dans l'obtention d'une pension supérieure » (1).

La deuxième fut émise dans les vœux de plusieurs congrès d'association de mutilés. « L'on ne devait tenir compte des grades que pour les militaires de carrière mais non pour les autres pour qui le dommage corporel devait être apprécié en soi » (2).

Enfin, M. Léon Bérard partisan de la troisième solution, estimait que le grade ne devait jouer dans la fixation des indemnités qu'un rôle effacé « juste suffisant pour maintenir sur le terrain pécuniaire le prestige de la hiérarchie militaire. Je demande, dans l'hypothèse d'une armée nationale mobilisée, pourquoi la jambe d'un chef de bataillon vaut presque de 7 fois plus que la jambe d'un simple soldat ».

Ce fut la thèse du gouvernement qui fut adoptée, après que de nombreux arguments eussent été opposés à M. Léon Bérard. C'est ainsi que M. Massé déclara que « chargés des soucis du commandement, combattant avec leurs hommes, spécialement désignés aux coups de l'ennemi, le supplément de solde et le supplément de pension que reçoivent les officiers sont la contre-partie du service qualifié qu'ils rendent à l'armée ». Et M. Lefas ajouta (3).

(1) Projet N° 1410, page 86.

(2) *Journal des Mutilés et Réformés*, 9 mars 1918.

(3) Ch., 30 nov. 1917 (*J. Off.*, p. 3107).

« Faites attention que l'apparence d'inégalité qui tient au grade ne rompe pas le principe d'égalité, car le grade est accessible aux hommes de toute condition. Allez-vous diminuer la récompense de ceux qui partis des plus humbles rangs de l'échelle sociale se sont par leur courage et leurs efforts, rendus dignes de passer avant d'autres ? »

Quant au gouvernement il posa en ces termes le principe de la réparation basée sur le grade (1).

« Puisque donc la législation telle qu'elle est depuis longtemps en vigueur a créé pour les militaires un droit à pension ne comportant d'autre différenciation que le fait du grade... il faut que ces règles continuent à s'appliquer en principe à toutes les victimes de la guerre actuelle. Tous les frères d'armes continueront à être traités de même par la nation sans distinction jusqu'à la fin de la guerre. » En examinant la question avec impartialité, il semble que la thèse soutenue par le gouvernement et adoptée par la loi soit la meilleure. Puisqu'on abandonnait le système de la réparation intégrale dont la base eut été la situation civile antérieure à la mobilisation, la progression du taux des pensions avec le grade s'imposait, d'une part, comme le disait le gouvernement parce que c'était le régime de la loi de 1831 et que l'on ne pouvait traiter différemment les membres d'une même armée sous le prétexte que les uns appartenant à l'armée active et les autres aux réserves, d'autre part, parce qu'il existait un élément psychologique de la question dont on ne pouvait ne pas tenir compte. Si la jambe d'un chef de Bataillon comme le disait M. Léon Bérard ne valait pas anatomiquement 7 fois celle d'un simple soldat il n'en restait pas moins vrai que l'officier avait

(1) Projet 1410, page 8.

des occasions infiniment plus nombreuses que le soldat de subir une mutilation. Les statistiques de la guerre sont assez éloquentes à cet égard ; elles ont montré que les pertes en officiers tués et blessés étaient beaucoup plus lourdes — proportionnellement — que celles des hommes et ceux-ci d'ailleurs le savaient bien car nombreux furent ceux d'entre eux qui refusèrent les galons d'officier pour la raison avouée ou inavouée que cette situation entraînait trop de risques. Il était absolument juste dans ces conditions de récompenser, par un taux de pension plus élevé, ceux d'entre eux qui n'avaient pas hésité à affronter des dangers qu'ils savaient plus grands.

C'est donc dans l'intérêt des officiers que la loi du 31 mars 1919, repoussa la « constante » proposée par quelques-uns et l'on peut difficilement s'expliquer comment elle a été adoptée dans la loi du 30 avril 1920 à leur désavantage. L'argument tiré du précédent de la loi de 1831, n'avait-il donc plus aucune valeur quand de l'officier de complément on l'appliquait de nouveau à l'officier de carrière ! Que devenait alors l'égalité entre les frères d'armes que le gouvernement avait posée comme un principe intangible ? La qualité du service rendu devenait ainsi pour les officiers de réserve seuls la cause de l'attribution d'une pension plus forte, tandis que pour les officiers de carrière, cette qualité existant déjà dans la solde — d'après M. le Brecq — on ne pouvait la faire apparaître aussi dans la pension. Craignait-on donc d'exagérer l'indemnisation accordée aux officiers maintenus en activité ? On serait tenté de le croire et pourtant nous ne croyons pas qu'il existe une autre catégorie de mutilés où tous les individus supportent et supporteront d'une façon aussi complète les conséquences de leur diminution physique. Si l'on excepte en

effet les grands invalides à pourcentages élevés, la plupart des mutilés non militaires de carrière ou ont repris leur ancienne profession ou ont été rééduqués et en ont choisi une nouvelle. Dans la grande majorité des cas, leur avenir dans cette profession ne sera pas modifié par leur mutilation. Mais dans la carrière militaire il en est tout autrement: ce qui est la règle pour le mutilé « civil » devient ici l'exception et cela d'ailleurs se conçoit puisque l'armée par définition ne reçoit que des gens valides et doués de toute leur activité physique. Les militaires admis à bénéficier de l'article 1^{er} de la loi du 30 avril 1920, c'est-à-dire, autorisés à demeurer au service ne peuvent donc, dans une armée où l'une des conditions d'avancement est l'aptitude à faire campagne, avoir de brillantes perspectives d'avenir. C'est ainsi qu'il existe de nombreux officiers atteints d'une invalidité moyenne et non apparente qui la cachent comme un tarc pour ne pas compromettre leurs possibilités d'avancement !!! Si donc, en fait les officiers mutilés n'ont pas perdu leur situation, ils ont néanmoins perdu dans la presque totalité des cas, la possibilité de l'améliorer. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un dommage certain, mais éventuel puisque rien ne prouve que même valide, l'officier mutilé serait parvenu à un grade élevé, il est impossible de ne pas admettre que selon toutes probabilités, parmi les milliers d'officiers que leur mutilation maintiendra obligatoirement dans les grades inférieurs, il en est un certain nombre qui serait arrivé au sommet de la hiérarchie. Pour ceux-là, la réparation de droit commun, c'est-à-dire la réparation accordée par la loi de 1919 est aussi bien loin de compenser le dommage subi..., puisque le système adopté par elle n'est pas celui de la réparation intégrale. Que pouvons-nous dire alors de la réparation de la loi de 1920 ?

Enfin, il est un autre argument qui eut dû suffire à faire écarter l'article 2 de la loi du 30 avril 1920 : c'est l'inégalité de traitement dont souffrent les militaires de carrière par rapport aux autres fonctionnaires de l'Etat.

On se souvient, que M. Le Brecq, dans son rapport, avait repoussé l'article additionnel de M. Ferdinand Morin ainsi conçu :

« Tout mutilé de guerre officier ou non recevra une pension d'invalidité à laquelle lui donne droit sa blessure et cumulera cette pension avec son traitement qu'il soit fonctionnaire civil ou militaire. »

Mais cet article ne fut repoussé qu'en ce qui concerne les militaires. Pour les fonctionnaires, aucune disposition restrictive n'est intervenue et en conséquence la loi de 1919 s'applique intégralement et l'article 58 (paragraphe 2) de cette loi écarte pour les titulaires des pensions d'invalidité accordées en vertu de cette dernière l'application de l'article 37 de la loi du 30 décembre 1913 d'après lequel « la pension ne pouvait se cumuler avec un traitement civil de l'Etat, des départements, colonies ou protectorats, communes ou établissements publics que jusqu'à 6.000. »

Il s'ensuit que le fonctionnaire mobilisé comme officier et blessé dans l'un des grades de cette fonction, reçoit la pension d'invalidité afférente à ce grade et comme il a repris sa situation d'avant-guerre, il cumule cette pension d'officier avec son traitement de fonctionnaire. Par rapport à l'officier son avantage est donc double : d'une part, l'avantage pécuniaire représenté par la différence entre la pension d'invalidité de soldat et celle d'officier, d'autre part l'avantage de carrière car pour la presque totalité des fonctionnaires la question de la validité physique n'est pas primordiale comme dans l'armée et leurs espoirs d'avan-

cement restent intacts. L'on peut même dire, depuis la loi du 18 avril 1924 qu'ils se sont accrus car l'article 2 de cette loi accorde des majorations pour l'avancement aux militaires réformés n° 1 à titre définitif ou temporaire ou retraités pour infirmités résultant de blessures reçues ou de maladies contractées dans une unité combattante au cours de la guerre.

Pour légitimer cette différence de traitement l'on a parlé et l'on parle encore dans certains milieux, même militaires du risque professionnel des militaires de carrière. Mais n'avons-nous pas vu que ce risque s'est réalisé, hélas, pour un grand nombre d'entre eux par suite de la disparition des perspectives d'avenir qu'ils pouvaient escompter.

D'ailleurs, même en appliquant les principes de la loi de 1898, nous arrivons à des conclusions différentes. L'indemnité forfaitaire de la loi est en effet basée sur le salaire ; or pour l'officier, le salaire n'est-ce pas la solde du grade ?

Tous les arguments que l'on veut employer pour justifier le régime d'exception de la loi du 30 avril 1920 sont donc inacceptables, tandis que nombreux sont ceux que l'on peut faire valoir pour le condamner. Cette condamnation, nous la trouvons d'ailleurs — il est assez piquant de le noter — dans une circulaire interministérielle du 3 novembre 1922 (1) relative à l'application de l'article 64 de la loi du 31 mars 1919 aux militaires et marins en activité de service et en non activité.

« Il a été demandé si l'article 64 de la loi du 31 mars 1919 modifié par la loi du 18 juillet 1922 est applicable aux mili-

(1) B. O. Partie chronologique, 4^e, 1922. Ministère Guerre, page 3594.

taires et marins soit en activité de service, soit en non activité.

« Les dispositions du paragraphe 1^{er} dudit article sont formelles.

« L'Etat doit à tout militaire ou marin bénéficiaire de la loi du 31 mars 1919 la gratuité des secours médicaux, chirurgicaux et pharmaceutiques nécessités par la blessure ou la maladie contractée ou aggravée en service que ce motive la pension mais il convient... (suivent des instructions pour l'organisation de la gratuité). »

Que conclure des termes de cette circulaire sinon : 1° que la loi du 31 mars 1919 est d'une portée générale ; 2° que les militaires et marins en activité de service sont considérés comme des bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919. Or, nous avons vu qu'il n'en est rien. Les militaires de carrière sont régis par la loi du 30 avril 1920, loi hybride qui s'est inspirée de deux législations, la législation de 1831 et la législation de 1919 entre lesquelles elle a voulu réaliser un compromis qui ne s'imposait nullement. Le seul argument que l'on pourrait admettre en sa faveur ne l'a pas été, probablement parce que celui-là aussi était difficilement défendable, c'est l'argument budgétaire qui soulève immédiatement l'objection suivante : Et les fonctionnaires ! Mais, comme nous l'avons dit au début de ce chapitre, les bénéficiaires (?) de la loi du 30 avril 1920 sont de par leur situation même dans la presque impossibilité de faire respecter leurs droits méconnus, et cela parce qu'ils ne possèdent pas l'arme politique, capitale dans nos modernes démocraties, qu'est le bulletin de vote... Or, il est humain que l'élu s'occupe d'abord de ses électeurs et, s'il lui faut réaliser des économies, il ne peut pas ne pas préférer que la catégorie de citoyens qui en suppor-

tera les conséquences ne puisse le lui reprocher ultérieurement.

Faut-il être pessimiste et en conclure que cette anomalie durera aussi longtemps que le régime qui dans une nation prive une partie des membres de cette dernière de ses droits politiques ? Nous ne le croyons pas. Le cartel des grandes Associations de combattants et de mutilés dont l'Union Fédérale représente le groupe le plus important a inscrit au nombre de ses revendications celles relatives aux droits des officiers mutilés. Ce sera un devoir pour le législateur de leur faire un accueil favorable. Il ne faut pas que dans un pays où le mot d'égalité a soulevé des foules et causé des révolutions, les mutilés militaires de carrière soient les seuls à qui puissent s'appliquer ces paroles désabusées de Balzac.

« Ni les peuples, ni les rois ne sont assez riches pour récompenser tous les dévouements auxquels donnent lieu les luttes suprêmes. Que ceux qui servent une cause avec l'arrière pensée de la récompense estiment leur sang et se fassent cindottieri. Ceux qui manient l'épée ne doivent penser qu'à bien faire, comme disaient nos pères et ne rien accepter, pas même la gloire que comme un heureux accident. »

Conclusion

Si l'on veut porter un jugement sur la législation des pensions née de la guerre, il faut considérer cette dernière surtout au point de vue des résultats, car une loi quel qu'excellent qu'en soit le principe ne vaut que par la manière dont elle est appliquée. Si nous mettons à part la loi du 30 avril 1920 pour laquelle nous avons précédemment fait des réserves, nous pouvons dire que la législation des pensions actuellement en vigueur a donné satisfaction à la grande majorité des anciens combattants. Par contre, elle a été critiquée, et parfois violemment, à cause de certaines de ses dispositions. Nous avons résumé à la fin du chapitre III les critiques qu'à soulevées l'application des articles 3 et 5 de la loi du 31 mars 1919, qui admettaient l'aggravation et la présomption d'origine. On a parlé de porte ouverte à toutes les fraudes... Il faut reconnaître qu'il y a eu des abus, mais ceux-ci étaient presque inévitables, surtout si l'on songe au but visé par les articles précités. L'on voulait en effet étendre le bénéfice de la loi aux tuberculeux de guerre à tous ceux, hélas trop nombreux qui avaient aggravé dans la tranchée le mal dont ils étaient atteint au moment de leur incorporation et qui, d'après l'ancienne législation, n'eussent pu prétendre qu'aux secours gracieux alloués aux réformés n° 2 alors que beaucoup d'entre eux se trouvaient dans une situation absolument lamentable. De même qu'il vaut mieux absoudre 9 coupables que con-

damner un innocent, il faut pardonner à la loi les quelques pensions imméritées qu'elle a permis d'accorder, puisqu'un grand nombre de pensions, légitimes celles là ont pu être données à ces autres grands mutilés de guerre que sont les « blessés du poumon ».

Mais quelques esprits inquiets n'ont pas seulement critiqué la loi dans ses dispositions, mais encore dans son principe. Ils se sont plaints de la sorte d'exaltation dans laquelle a été proclamé le droit des invalides et qui a fait négliger de parler des devoirs du citoyen. « La majorité des personnes, ont-ils dit, ne retiendront de la loi que les droits qui leur sont conférés et la moralité publique risque par là d'être faussée car trop d'individus seront tentés de croire que bien évidemment chaque Français est tenu de remplir ses obligations de citoyen mais qu'il en découle aussitôt toute une série de droits qu'il est possible de faire valoir avec succès. Et aussi l'on oublie trop vite qu'avant d'être ses créanciers les hommes sont déjà les débiteurs de la Société » (1).

Nous ne pouvons nous associer à un semblable pessimisme. Nous ne croyons pas que la législation des pouvoirs ait eu et puisse avoir une influence aussi néfaste sur la mentalité de l'individu.

(1) Thèse de M. BORDENAVE, 1920, tome 23. Dans le même ouvrage, nous trouvons la phrase suivante: « La responsabilité de l'Etat, poussée jusqu'à ses extrêmes limites, entraîne le goût et l'habitude de l'irresponsabilité des individus ». Cela peut être exact quand il s'agit des actes des fonctionnaires de l'Etat protégés par la garantie administrative, mais peut difficilement s'appliquer aux militaires, car il est inadmissible que ceux-ci aillent de leur propre volonté subir une diminution de leur capacité physique pour obtenir de l'Etat la réparation correspondant au préjudice subi.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'homme a pris conscience de ses droits et qu'il s'est efforcé de les faire respecter. On peut même dire qu'il y est parvenu complètement quand il s'agit d'un droit à faire valoir contre un individu, mais il est encore loin d'un pareil résultat quand il se trouve en présence de l'Etat. Pendant longtemps cela lui a même été absolument impossible, mais depuis un siècle une évolution lente mais continue se dessine en sens inverse et nous ne pensons pas que ce soit là un mal. L'irresponsabilité absolue de l'Etat risque fort d'être dangereuse pour l'individu car derrière cette entité verbale qu'est l'Etat, il y a des hommes qui la représentent, et des hommes avec toutes leurs passions. Quelle arme terrible peut devenir entre leurs mains la complète liberté d'agir qui découle de l'irresponsabilité totale ? Dans ces conditions, la proclamation des droits de l'individu ne peut être considérée que comme un bien. Elle ne fera pas oublier les obligations que chacun de nous a envers la société, mais elle rappellera à cette dernière qu'elle ne peut agir entièrement à sa guise avec les membres qui la composent, et nous croyons que, sans encourir le reproche de tendre à un farouche individualisme, l'on ne peut que se féliciter d'un semblable résultat.

Vu : Paris, 13 Mai 1923

Le Président de la Thèse

ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur

de l'Académie de Paris :

P. APPELL.

Vu : le Doyen :

H. BERTHELÉMY.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION	I
CHAPITRE I ^{er} . — <i>La loi de 1831</i>	1
CHAPITRE II. — <i>La loi de 1919</i>	23
CHAPITRE III. — <i>La loi du 30 Avril 1920</i>	57
CONCLUSION	83

Imprimeries **MONCE** et C^{ie}
6, Rue Houzeau-Muiron — Reims
